



LE DROIT DES GENS MODERNE

LE

DROIT DES GENS

MODERNE



PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE

DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

A l'usage des Étudiants des Facultés de Droit

PAR

MARCEL MOYE

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
Anne Mson LAROSE ET FORCEL
LÉON TENIN, Directeur
22, Rue Soufflot, PARIS-5e

1920



Bordeaux, Imprimerie Cadoret, 17, rue Poquelin-Molière

PRÉFACE

Il peut paraître hardi d'écrire un nouveau traité de Droit international public au sortir d'une grande guerre où tous les principes de la morale moderne ont été menacés ou méconnus. Nombre de gens vont disant que le Droit n'existe plus et qu'il y a seulement place pour la ruse en temps de paix, la violence sans frein au cours de la guerre. Ces affirmations attristantes proviennent souvent, par un paradoxe aisément explicable, des personnes qui croyaient tout particulièrement au développement de la civilisation et à son influence pacificatrice. Pour ceux, au contraire, qui ne se leurraient pas de l'apparence superficielle de la douceur de la vie moderne, qui voyaient nettement les passions ancestrales de rapine et de conquête toujours puissantes chez nos ennemis aux aguets, la guerre est apparue comme une fatalité trop attendue et dont les horreurs devaient croître avec les progrès mêmes de l'intelligence et de la science humaines. Mais, par un phénomène nouveau dans l'histoire du monde, la conscience des peuples s'est nettement révoltée contre le mal. Nos soldats, nos Alliés, ont ouvertement combattu et sont tombés pour le Droit. Ce mot, jusqu'ici compris d'une seule élite, a pu être invoqué comme un prestigieux drapeau en appel aux foules illettrées et de grandes nations sont entrées dans la mêlée meurtrière non plus seulement, comme jadis, sur l'ordre de leurs chefs ou pour la défense d'intérêts égoïstes, mais parce que tous sentaient la nécessité de maintenir les principes élémentaires réglant les rapports nécessaires des États entre eux.

Ce sont ces principes mêmes qui constituent ce que l'on appelle du nom, un peu long et vague, de Droit international public. Certes, en immense majorité, les combattants de la grande guerre, venus de tous les points du globe pour abattre l'Allemagne, n'auraient rien compris à cette expression d'école. Mais ils sentaient profondément la nécessité de la Justice et du Droit entre les États comme entre les individus. Leur mort est la plus haute consécration que le Droit international ait jamais reçue depuis que le monde existe, et, comme un infime hommage à la mémoire des héros tombés pour leur patrie, nous nous sentons autorisé, sinon incité, à essayer d'exposer, de préciser ces règles sanctionnées par tant de sang généreux.

Aussi bien, le Droit international devient à la fois populaire et officiel. Populaire, en ce que les masses profondes y voient la meilleure sauvegarde contre la barbarie et la souffrance. Officiel, en ce qu'il est ouvertement invoqué par les chefs d'État et les gouvernements qui l'ont tant de fois raillé plus ou moins franchement. Nous n'avons pas un instant l'illusion, que nous n'avons jamais caressée d'ailleurs, de croire au règne immédiat de la sagesse et à l'abolition des violences de tous genres. Mais, précisément parce qu'avant la tourmente nous ne cachions pas notre opinion sur la faiblesse de règles juridiques observées des seuls diplomates et indifférentes à l'opinion publique, nous nous sentons d'autant plus fort pour soutenir qu'il y a quelque chose de changé et que ce Droit, méconnu ou décrié durant des siècles, est devenu une portion nécessaire de la vie civilisée moderne. Nous n'hésitons pas à penser que, désormais, le Droit international public intéressera d'autres personnes que des étudiants en instance d'examens ou de concours professionnels et nous avons l'impression que le public cultivé sentira de plus en plus le besoin d'en connaître les principes fondamentaux.

Ajoutons que la guerre mondiale a soumis à une épreuve décisive les données enseignées par les différentes écoles.

Des règles que l'on croyait solides, comme la neutralité perpétuelle des petites puissances, ont montré leur néant. Des prescriptions, comme les limitations des maux de la guerre, n'ont que trop laissé voir leur caractère purement théorique. Par contre, d'autres principes ont pris allure de maximes fondamentales de l'humanité : le respect des traités, les droits des nationalités, la responsabilité des crimes collectifs, pour ne citer que quelques exemples. Tout le Droit international a été ainsi remanié et épuré par une des plus terribles épreuves qu'aient traversées les hommes, et, sans présomption aucune, nulle heure n'est plus propice pour tenter un résumé, aussi simple et clair que possible, des larges notions du Droit nouveau.

Nous ne prétendons certes pas, dans les pages qui suivent, avoir étudié l'ensemble de la science juridique internationale. Les nombreux et excellents traités publiés dans tous les pays sont d'une étendue démontrant assez le caractère élémentaire de notre modeste travail. Mais nous croyons néanmoins qu'un « Précis », c'est à-dire un petit ouvrage exposant les grandes lignes des questions, les solutions adoptées et les directions d'études ultérieures, est de nature à rendre quelques services.

Dans notre pensée, ce livre s'adresse tout d'abord aux étudiants des Facultés de Droit qui ont dans leur programme l'étude du Droit international public. On nous excusera de songer d'abord à eux, auprès desquels nous avons déjà passé plus de vingt années à enseigner les principes fondamentaux des relations entre les États. La sympathie marquée qu'a toujours rencontrée l'étude de ces rapports nous porte à croire que les étudiants y trouvent un intérêt réel et nous ne saurions mieux les récompenser de leur bienveillante attention qu'en essayant de leur faciliter la préparation de l'examen et en mettant à leur disposition ce qu'ils doivent savoir sans les obliger à de longues lectures.

Sans sortir du milieu universitaire, nous avons aussi remarqué avec plaisir que le Droit international trouvait une

faveur croissante auprès des aspirants à la licence ès lettres. Peut-être notre effort sera-t-il appuyé par une tendance croissante à considérer l'étude des rapports de politique extérieure comme une suite usuelle des travaux historiques et philosophiques.

Enfin, comme nous l'avons dit plus haut, nous avons l'impression que les questions internationales attirent de plus en plus l'attention du public éclairé et nous croyons que nombre de personnes désirent connaître les usages et précédents suivis en ces matières.

Nous sommes ainsi conduit à écrire notre petit ouvrage d'une façon qui le rende accessible à tous, en écartant délibérément les termes techniques ou juridiques qui sont d'ailleurs à peu près inutiles en Droit international public. Nous avons, non moins volontairement, éliminé tout aspect d'érudition plus ou moins rébarbative, mais sans sacrifier à un désir déplacé de fausse vulgarisation l'exposé nécessaire des sujets traités.

Dans une science où la coutume joue un très grand rôle et qui s'unit intimement avec la politique étrangère, nous n'avons pas craint de donner un certain développement à l'histoire politique proprement dite. Nous nous sommes plus particulièrement attaché à la période contemporaine, mal connue en général de beaucoup d'étudiants et qui conditionne cependant la plupart des grands problèmes du temps présent. Nous avons été, au contraire, beaucoup plus bref sur des précédents démodés et dans l'étude de théories doctrinales de faible portée pratique. Pour nous, le Droit international est essentiellement vivant et en développement constant sous nos yeux et par nos propres actions. Nous avons, par conséquent, évité la forme dogmatique, convenable pour des textes codifiés, inapplicable, au contraire, à des pratiques évoluant sans cesse sous la pression des circonstances politiques.

Abordant ainsi l'ensemble de la vie publique des États modernes, nous ne pouvons qu'être incomplet et nous ne

réclamons d'ailleurs d'autre ambition que de servir d'introduction élémentaire à ceux que tenterait l'étude plus approfondie des questions simplement indiquées par nous. Nous serons amplement récompensé si des goûts de travail pouvaient être ainsi développés vers une science qui nous est chère. Disons enfin que nous serons toujours reconnaissant à nos lecteurs des observations et critiques nous permettant de perfectionner notre œuvre imparfaite.

LE

DROIT DES GENS MODERNE

CHAPITRE PREMIER

Les éléments fondamentaux du Droit international public.

Quelques idées générales connues de tout le monde et un certain nombre de faits se passant pour la plupart sous nos yeux suffisent à expliquer les bases essentielles du Droit international. Celui-ci se présente comme une des parties les plus simples et les plus aisées à comprendre des sciences juridiques. Les théories abstraites et les expressions techniques n'y ont aucune part nécessaire. Il suffit pour son étude d'un peu de bon sens, de quelque esprit d'observation et d'une connaissance moyenne de l'histoire.

Nous allons le démontrer sans plus tarder en exposant les principes fondamentaux sur lesquels repose le Droit international. Au lieu de discuter, comme on le fait, sur son origine historique ou son développement philosophique, il est aisé de montrer que ce Droit découle de quelques réalités très

simples, constatées par l'observation quotidienne et qui contiennent les règles fondamentales du Droit international contemporain.

§ 1. — **Bases du Droit international public.** — Il existe des États, et ces États ont des rapports nécessaires les uns avec les autres. Ces deux faits contiennent tout l'ensemble de notre science et ils nous fournissent d'emblée la définition même du Droit international public qui n'est autre que l'étude des relations entre les États.

Le premier fait qui s'impose à nous est l'existence d'États. Tous les hommes civilisés sont actuellement groupés en sociétés organisées, constituées par un ensemble de population vivant sur un territoire géographiquement déterminé et obéissant à une autorité commune plus ou moins puissante portant le nom de gouvernement. Comme il n'est pas un seul de nos lecteurs qui ne relève d'un État quelconque, insister nous paraît inutile.

Chaque gouvernement montre, quelle que soit sa forme, une tendance à développer son autorité sur les gouvernés. Les hommes ont lutté et luttent encore pour leurs libertés intérieures. Mais les plus tyranniques des chefs d'État voient toujours leurs prérogatives expirer à la frontière. Bien plus, et on le comprend sans peine, plus les gouvernements sont autoritaires, moins ils tolèrent l'influence d'un État étranger.

Les frontières constituent donc des barrières matérielles et morales qui tendent à découper les populations de la terre en communautés séparées et indépendantes. Mais ici intervient un second fait d'observation positive : la nécessité pour les hommes d'entrer en relations individuelles et collectives les uns avec les autres sur l'ensemble du globe.

L'isolement national est devenu impossible, heurtant à la fois nos instincts profonds et nos nécessités primordiales. L'esprit d'investigation scientifique, qui est la marque de l'esprit moderne, veut tout connaître et s'est naturellement exercé à découvrir notre propre planète. Les explorateurs,

les voyageurs, les personnes sédentaires même, sont chaque jour plus intéressés à savoir ce qui se passe au delà de notre horizon local. Le merveilleux développement des moyens de transport, la rapidité de la transmission des nouvelles, leur diffusion par la presse montrent assez combien nous n'entendons pas être limités par un obstacle arbitraire que serait une frontière. Nous exigeons, à l'heure actuelle, d'être renseignés non seulement sur les événements touchant notre propre patrie, mais sur ceux se produisant sur la terre entière.

Indépendamment de cette tendance, aujourd'hui irrésistible, à ne vouloir rien ignorer de la vie des autres États, des raisons plus matérielles nous imposent une extension croissante des liens internationaux. Il n'est à peu près pas un seul État moderne qui se suffise à lui-même et la vie quotidienne est faite de besoins économiques nécessitant des échanges avec la plupart des régions du globe. Les événements de la guerre récente ont montré combien les transports de matières premières et de produits fabriqués étaient indispensables entre divers pays. L'humanité tend de plus en plus à former un bloc solidaire au point de vue matériel aujourd'hui, moral demain. Et la tendance à cette généralisation d'intérêts et de sentiments ne peut se faire que par l'interpénétration des États.

Même en ne considérant qu'un seul État, on s'aperçoit bien vite que sa prospérité est liée à la vie internationale. Le commerce, l'industrie, la richesse, le bien-être général ne s'accroissent que par une activité débordant les frontières en tous sens. Vivre, c'est agir. Le territoire national est toujours par quelque côté trop resserré et incomplet. La planète elle-même est souvent jugée trop petite et nous ne saurions plus, à l'heure actuelle, admettre d'être cantonnés derrière des barrières artificielles. Amis ou indifférents, ennemis même, nous voulons connaître les autres hommes, tous les autres hommes, et chercher partout, sans distinction d'États, la route vers un moindre mal et plus de bonheur.

§ 2. — **Origines modernes du Droit international.** — Les rapports entre États, tels que nous les comprenons aujourd'hui et tels que nous les exposons dans le présent ouvrage, ne peuvent avoir qu'une origine très récente, pour ne pas dire contemporaine. Cela résulte évidemment des fondements que nous avons assignés au Droit international, puisqu'ils supposent des États organisés, délimités et cependant susceptibles d'intercommunication. Or, ces conditions, comme on peut aisément le comprendre, ne sont susceptibles de se réaliser que seulement depuis un nombre d'années relativement très restreint.

Pour ne parler tout d'abord que du territoire, l'institution des frontières tracées avec une précision absolue, tant sur le sol que sur les cartes, n'est apparue qu'au XVIIe siècle et n'a même acquis son développement complet qu'au cours du XIXe. Tout en faisant la part de la faiblesse relative des connaissances géographiques des anciens, on peut dire que les États de l'antiquité n'avaient pas de limites fixes et que leur autorité s'exerçait sur des territoires essentiellement variables d'année en année. L'empire d'Alexandre, par exemple, partait du domaine infime de la Macédoine pour embrasser toute l'Asie Orientale et retomber en peu de temps à une possession précaire de la Grèce continentale. L'Empire romain lui-même ne sut jamais tracer nettement la périphérie de ses provinces frontières, et son principe était d'étendre la puissance de ses légions aussi loin qu'il le pouvait d'après les circonstances.

Au moyen âge, ce fut pire encore : royaumes, empires, suzerainetés de tous autres s'entremêlaient les uns dans les autres. L'autorité d'un roi ou d'un seigneur embrassait des territoires épars, souvent sans contiguïté et enclavés dans les domaines d'autrui. Ce que nous appelons frontières d'État n'avait qu'un sens très vague pour les hommes d'une époque où la puissance politique paraissait identique à une propriété privée s'acquérant là où on la trouve à acheter ou à en hériter avec un infime souci de la cohésion territoriale devenue primordiale de nos jours.

A ces conceptions si différentes des nôtres venait se joindre l'ignorance où l'on était de la véritable configuration du globe. On sait que, même pour le monde connu des anciens, les cartes n'ont été que d'étranges caricatures jusqu'aux grandes découvertes géographiques de la fin du xve siècle. Ce n'est guère qu'au temps de Louis XIV que les principaux États de l'Europe commencent à prendre des limites susceptibles de quelque précision. Encore, sous le grand roi lui-même, les savants de l'Académie des Sciences constataient les plus grossières erreurs dans le tracé de la carte de France et étaient obligés de retrancher du royaume une large quantité de lieues carrées de terrains soi-disant français et qui se trouvaient en réalité au fond du golfe de Gascogne ou de la Méditerranée.

Il faut arriver à l'époque de la Révolution française pour pouvoir parler nettement de frontières d'États et, par conséquent, pour voir apparaître des relations par-dessus une limite territoriale, relations qui constituent une des bases du Droit international public. Pendant longtemps encore et jusqu'à la fin du xixe siècle, les géographes connurent bien des incertitudes quant à l'intérieur des grands continents autres que l'Europe. Aujourd'hui, cependant, on peut dire que notre planète est connue jusqu'à ses pôles inclusivement, que les États sont susceptibles d'être mesurés et cartographiés avec toute la précision scientifique désirable et, à ce point de vue, devenus propres à développer des relations juridiques exemptes d'incertitudes et de heurts.

D'un autre côté, les rapports internationaux, dont chacun de nous comprend l'importance et la nécessité dans la vie contemporaine, n'ont pu prendre ce double caractère qu'autant qu'ils sont devenus faciles. Le Droit international est lié au développement, tout moderne, des moyens de transport. Tant que sur terre les voyages lointains étaient pratiquement impossibles, et sur mer à la fois dangereux et longs, les intérêts différents des États se pénétraient peu et, le plus souvent, les nations s'ignoraient ou ne se connaissaient que

par la méthode ancestrale de la guerre et de la conquête. Avec l'apparition des transports à vapeur et du télégraphe, avec le développement imminent de l'aviation à grande distance, les hommes sont véritablement rapprochés dans le temps et dans l'espace. Leurs actes réagissent de plus en plus les uns sur les autres. La vie d'un État est conditionnée par les politiques d'une quantité d'autres puissances et l'isolement est devenu aussi impossible que la solitude au sein d'une grande cité.

Mais tout cela est récent, très récent, contemporain de nous en réalité. Aussi, le Droit international actuel est-il aussi très jeune, à peine formé, encombré encore de souvenirs d'époques où on pouvait le méconnaître impunément. C'est une science plus d'avenir que de passé et dont les rudiments modernes sont des ébauches pour un meilleur travail. Mais il n'en existe pas moins et, précisément parce que ce droit sera de plus en plus celui de l'humanité future, nous devons chercher à le protéger le plus possible contre ses contempteurs.

§ 3. — **Des gouvernements.** — Les rapports internationaux peuvent intervenir soit principalement d'individus à individus, soit surtout entre organismes officiels. Dans le premier cas, on dit qu'il s'agit de relations entre étrangers ou avec des étrangers. Le second cas est désigné plus particulièrement comme relevant du domaine de la politique extérieure ou étrangère.

Comme en toute chose, cette séparation absolue ne se rencontre pas dans la vie pratique. Les questions intéressant les étrangers résidant dans un pays mettent très souvent en jeu l'action officielle des autorités. De même, les questions de pure politique extérieure ont fréquemment des répercussions directes sur les intérêts et la situation juridique d'individus isolés. Néanmoins, dans l'ensemble, la distinction précédente correspond à une réalité certaine et, de plus, elle est nettement marquée dans la terminologie de notre science, comme nous l'allons voir immédiatement.

L'usage est admis de désigner, sous le nom de Droit international *privé,* l'ensemble des principes touchant plus spécialement à l'état des personnes et des intérêts particuliers : mariages, successions, contrats à l'étranger, etc. L'expression de Droit international *public* est réservée aux rapports d'État à État ou, plus exactement, de gouvernement à gouvernement : négociations diplomatiques, traités, conflits divers.

Comme nos lecteurs le savent déjà, nous ne nous occuperons ici que du Droit international public et ce n'est qu'à titre incident que nous aurons à traiter des questions de Droit privé (1). Disons encore, pour en finir avec le vocabulaire, que parfois on confond sous le terme de Droit des gens tout ce qui se rapporte aux affaires intéressant l'étranger, à titre public ou privé. L'étymologie de ce terme (*jus gentium* ou Droit des nations) indique que le sens doit en être plus particulièrement réservé au Droit international public. Ce sera donc comme synonyme de ce dernier que nous nous servirons, d'accord avec l'usage courant, de l'expression Droit des gens.

Pour revenir à des points plus importants que des définitions de mots, nous constaterons que les rapports de Droit international public supposent nécessairement, en outre d'un territoire délimité, un organisme susceptible de personnifier l'État, c'est-à-dire un gouvernement. L'existence de celui-ci est, en effet, indispensable pour qu'il y ait une véritable politique extérieure. A son défaut, on ne trouve que des relations d'intérêts privés qui peuvent être très importants, mais qui obéissent à des principes et à des influences de nature très différente. C'est ainsi que les grandes compagnies ou sociétés commerciales peuvent faire figure de véritables puissances politiques, spécialement aux colonies. Mais,

(1) Pour tout ce qui concerne le Droit international privé, on trouvera les renseignements les plus complets dans l'excellent *Manuel de Droit international privé,* de notre savant collègue le professeur Jules Valéry, Paris, Fontemoing, éditeur.

dès que l'on va au fond des choses, on s'aperçoit vite qu'il n'y a là aucun des caractères des autorités publiques officielles et, en cas de difficultés sérieuses, on voit bientôt les gouvernements prendre en main l'étude des questions intéressant les sociétés d'apparence la plus indépendante.

La nécessité d'un gouvernement, pour établir des rapports internationaux, entraîne, comme conséquence bien connue, que le Droit des gens n'est possible qu'entre États munis d'organismes centraux pourvus d'autorité suffisante pour pouvoir parler au nom de leurs ressortissants et engager ceux-ci. C'est ainsi que le Droit international est illusoire quand on traite avec des groupes sociaux privés d'organisation politique stable. Ainsi, durant toute l'antiquité, il était correct, pour les grands empires ou les républiques, de considérer comme hors du Droit des gens les barbares auxquels la notion de l'État était étrangère. Pour la même raison, au milieu de la féodalité individualiste et négatrice d'une autorité centrale, le Droit international est tombé à un des stades les plus bas de son histoire. Tout au contraire, les sociétés contemporaines, dont l'armature politique est en croissance ininterrompue, voient constamment se développer le principe de ce droit. Une contre-épreuve est d'ailleurs fournie par la mise hors de son application des races encore non civilisées ou même des pays, comme la Russie des Soviets, où l'on se trouve en présence de dictatures dont la responsabilité et l'autorité sont fort discutables.

Mais, dès qu'un gouvernement digne de ce nom est constitué dans un pays, le Droit international l'accepte sans en discuter la forme. Autocraties, démocraties, royautés ou républiques sont considérées comme équivalentes. C'est l'affaire de chaque peuple de se donner la forme de gouvernement qu'il lui plaît et les États étrangers n'ont pas à en discuter la légitimité. Cette indifférence du Droit international pour la constitution intérieure des États soulève des difficultés en cas de révolutions parce qu'alors il faut rechercher, dans des pouvoirs rivaux, celui qui a qualité pour

représenter le pays. La diplomatie a alors inventé une procédure spéciale, dite de la *reconnaissance,* par laquelle les puissances désignent officiellement quel gouvernement figurera dans les rapports internationaux. Mais ce sont là des circonstances exceptionnelles et, normalement, on sait aisément comment est organisé le gouvernement d'un État donné.

De même que le gouvernement personnifie, en Droit international, l'État entier, de même le Droit constitutionnel précise, dans chaque pays, le ou les membres du gouvernement chargés de le représenter dans les relations étrangères. Théoriquement, le chef de l'État, président, roi, prince, etc., est toujours qualifié pour figurer dans les rapports internationaux. Dans la pratique, il n'est guère de contrées qui n'aient un ministère des Affaires étrangères, dont le nom indique assez la fonction, et des agents spéciaux, diplomates et consuls, dont la profession est précisément l'exercice quotidien de la politique extérieure. Nous aurons plus tard d'ailleurs à étudier en détail les représentants des États. Contentons-nous d'insister à nouveau sur ce point que le Droit international public est limité aux relations de gouvernement à gouvernement, mais qu'il les embrasse toutes et pour tous les gouvernements.

Pendant longtemps, il était admis que le Droit des gens ne s'appliquait qu'entre États chrétiens de l'Europe. La formation des États-Unis d'Amérique a supprimé la restriction géographique dès la fin du XVIIIe siècle. Il a fallu attendre le milieu du XIXe siècle pour faire disparaître l'exclusivisme religieux et voir, au Congrès de Paris de 1856, la Turquie admise aux mêmes droits et devoirs que les autres puissances. Actuellement, le Droit international est devenu vraiment mondial, sans distinction de races et de religion. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir les délégués du Japon admis à la Conférence de la paix de Paris, en 1919, sur le pied d'égalité avec les plénipotentiaires des plus vieux États d'Europe.

§ 4. — **Indépendance des États.** — Si le Droit international devient, comme nous venons de le voir, de plus en plus applicable à l'ensemble des nations du globe et acquiert ainsi un développement du meilleur augure, on ne saurait cependant contester que ce progrès ne soit balancé par un désavantage correspondant : la tendance des États à se considérer chacun comme autonomes et indépendants des autres.

C'est là une des caractéristiques spéciales au Droit international public et qui le différencie profondément du Droit ordinaire s'appliquant aux rapports juridiques de la vie courante. Sans doute, au point de vue politique et social, tous les hommes sont libres et indépendants, mais cette liberté est tout aussitôt, non moins que l'égalité de droits, largement restreinte par les lois de tous ordres. Le Code civil prévoit de nombreuses limitations et incapacités dont une, par exemple, atteint les femmes mariées, c'est-à-dire près de la moitié de la population majeure. Les contrats les plus libres d'apparence sont soumis à des formalités et à des clauses obligatoires. Dans les relations avec l'autorité publique, le citoyen est le plus souvent appelé à obéir sans discuter. La loi s'impose à lui, avec, sans doute, la fiction constitutionnelle que la loi est votée par les représentants du peuple et acceptée d'avance par celui-ci. C'est là, d'ailleurs, une condition indispensable de la vie sociale, l'autonomie absolue des volontés individuelles ne serait concevable que dans un groupement d'hommes parfaits, ayant spontanément la conscience des intérêts collectifs et la volonté d'y tout sacrifier. Dans l'état actuel de notre mentalité, nous sommes trop souvent portés à nous considérer nous-mêmes en première ligne; nous ne nous occupons d'autrui, en général, que lorsque nous en avons besoin, et souvent nous sommes plus ou moins disposés à faire bon marché des droits les plus certains lorsque nos passions sont en jeu.

La loi, dans le sens large du mot, est précisément la base du lien social en s'imposant à tous par ses dispositions imper-

sonnelles édictées d'avance, appliquées par les tribunaux et sanctionnées par des peines inéluctables. Les États ne subsistent que par l'ordre légal, c'est-à-dire par une volonté efficace supérieure aux impulsions plus ou moins réfléchies de leurs membres.

Ces idées, aujourd'hui admises par tous les citoyens, sont précisément celles qui manquent en Droit international public. Le gouvernement d'un pays, dans la limite de son territoire, se déclare supérieur aux individus en vertu même des notions précédentes, mais cette souveraineté interne lui coûte à abandonner aux frontières et il l'étendrait volontiers sur le sol étranger. Comme l'État voisin partage exactement les mêmes sentiments, la seule conciliation, à moins de recourir à la violence, est que chaque gouvernement se considère comme égal aux autres et, par conséquent, n'ayant à en recevoir aucun ordre ni à lui en donner.

L'autonomie des États est devenue une des règles essentielles du Droit international et les nations estiment leur indépendance comme le plus fondamental de leurs droits et le primordial de leurs besoins. C'est assurément une idée excellente au regard des siècles passés où la seule ambition des puissances était de se dominer réciproquement soit par la force des armes, soit par le lien de contrats plus ou moins librement consentis. De nos jours encore, on aperçoit bien des traces de la suprématie des grands peuples sur ceux plus faibles. Il est cependant incontestable que l'on doit arriver au respect de tous, même des plus petits États, autrement dit à leur égalité juridique parfaite.

Il est, par contre, aisément visible que cette égalité et cette indépendance même rendent le Droit international trop souvent faible et vacillant. Les États n'admettent aucun supérieur, prétendent se valoir et entendent n'agir que d'après leur volonté personnelle. C'est, littéralement parlant, l'anarchie, l'absence d'une autorité commune. Il en résulte, les détracteurs du Droit des gens le proclament avec insistance, que ce Droit est frappé de stérilité comme manquant de lois

générales, comme dépourvu de tribunaux pour appliquer ses principes, comme surtout privé de sanctions contre ses contempteurs.

On ne saurait malheureusement nier le bien-fondé de ces critiques que viennent confirmer trop d'événements récents. Mais la phase d'individualisme intransigeant où se trouvent les États modernes est nettement transitoire et constitue un stade nécessaire entre le règne de la force, à peu près seule admise dans l'antiquité et au moyen âge, et une époque, déjà entrevue, où les peuples comprendront les dangers d'une indépendance mutuelle absolue. Les efforts faits pour établir une Société des Nations sont les premières tentatives vers une organisation internationale basée sur les mêmes principes généraux régissant la vie interne des États. On tend vers la loi générale, le tribunal supérieur et la sanction impartiale qui sont le droit commun de chaque jour dans la vie privée et auquel les nations n'accèdent que par la voie lente de tous les progrès durables.

Quoi qu'il en soit, dans le présent, nous devons admettre comme principe pratique que les gouvernements ne relèvent que d'eux-mêmes en Droit international. Leur volonté est seule agissante et capable de les lier. Mais les motifs de leurs déterminations peuvent être d'origine bien différente, et cela nous conduit à une importante division qui est fondamentale pour l'étude du Droit des gens.

§ 5. — **Rapports de violence et rapports de paix.** — Historiquement parlant et jusqu'à une époque très proche de nous, les relations internationales, quand elles existaient, prenaient la forme de la lutte. En d'autres termes, on cherchait à imposer par la guerre sa volonté à un peuple étranger. Le vainqueur ne constatait aucune limite utile dans l'emploi de la force et le vaincu abdiquait à son profit toute personnalité.

Nous ne reviendrons pas sur les démonstrations classiques d'une semblable mentalité. Les nations les plus civilisées de

l'antiquité, la Grèce et Rome, érigeaient en maximes bien connues le règne de la guerre sans fin et sans frein à l'égard de toutes les autres nations. L'ennemi, et on restait toujours ennemi, perdait ses biens et sa liberté. La nation la plus faible voyait disparaître ses droits les plus élémentaires et était absorbée par le vainqueur. C'était presque uniquement sur les champs de bataille que les peuples divers se rencontraient et, ensuite, leurs rapports étaient à peu près toujours ceux de maître à esclave.

De nos jours encore, nous n'avons que trop de preuves de la facilité avec laquelle certaines races ont recours à la guerre comme méthode fondamentale de leurs relations internationales. On peut même dire, sans paradoxe, qu'au fond des plus pacifiques d'entre nous survit une vieille mentalité belliqueuse qui nous fait volontiers recourir à la violence lorsque nos intérêts et nos sentiments nous paraissent méconnus.

Il convient aussi de reconnaître que l'imperfection actuelle du Droit international public incite à prendre les armes comme argument suprême de défense et de protection. Nous avons vu que le principe de l'autonomie indépendante des États empêche jusqu'ici la constitution d'un organisme supérieur capable de faire entendre la voix de la justice. Même en répudiant toute pensée d'agression, il vient un moment où la politique étrangère est acculée au conflit. Des revendications légitimes sont l'objet de méconnaissances systématiques où encore les droits les plus certains sont bafoués par un État sans scrupule. Il vient un moment où la guerre, suivant la forte parole du président Roosevelt, est plus honorable qu'une paix flasque. L'histoire des relations contemporaines entre la France et l'Allemagne montre assez, comme nous le savons, que les plus lourds sacrifices ne peuvent éviter la lutte sanglante en présence d'adversaires dont les appétits de conquête sont limités seulement par la défaite.

La guerre, aussi ancienne que les sociétés humaines, est encore malheureusement inévitable pour des siècles. Il serait folie de croire le contraire et le Droit international doit cou-

rageusement envisager cette forme barbare de rapports entre États. Mais ce serait aussi lâcheté de s'en désintéresser et de se résigner au libre jeu des forces de destruction sans contrôle. Il existe, il doit plus encore exister, des principes et des méthodes pour la solution, aussi amiable que possible, des conflits internationaux. Quand l'appel aux armes est imposé, le Droit ne doit pas encore complètement se taire. Des efforts patients ont depuis longtemps cherché à civiliser la guerre, tâche ingrate et peu féconde puisqu'elle se heurte au principe même du choc des peuples et qu'elle tend à arrêter des énergies dirigées vers la destruction de la puissance ennemie. Néanmoins, on ne saurait nier que des progrès n'aient été réalisés, infimes comparativement aux maux à soulager, mais néanmoins non négligeables et dignes d'être connus.

Nous ne croyons pas, ainsi que nous le disions plus haut, à la prochaine cessation des guerres, encore moins à leur cessation brusque. Comme en toute chose, le progrès ne peut venir que d'une évolution progressive, coupée de retours en arrière, mais avançant tout de même vers le mieux. Selon nous, on verra peu à peu se multiplier les solutions non belliqueuses des heurts internationaux, puis, ceux-ci devenus sanglants malgré tout, des dispositions seront prises pour en diminuer les ravages, sauver le plus possible d'une civilisation fragile. Voilà pourquoi un traité de Droit international public ne saurait manquer d'exposer les méthodes diplomatiques, de régler des conflits entre États et aussi ce qu'on appelle, d'avenir plus que de présent, des « lois de la guerre ».

Bien qu'au moment où nous écrivons ces lignes il soit difficile de détourner l'esprit de la longue lutte qui vient de ravager l'Europe et de bouleverser le monde entier, l'étude impartiale de l'histoire nous montre cependant que les guerres vont en diminuant de fréquence, sinon de violence. Nous avons vu que, jusqu'à une période presque contemporaine, les nations ne franchissaient leurs frontières que les

armes à la main. Aujourd'hui, même au sein des plus violents conflits, on a la sensation que la paix est, malgré tout, le régime normal des relations internationales.

L'extension des guerres modernes, les massacres qu'elles entraînent, les ruines et les dépenses dont elles appauvrissent même le vainqueur, font que les gouvernements les considèrent de plus en plus comme un événement exceptionnel. Certes, depuis plus de cinquante ans, l'Allemagne moderne a déchaîné d'injustes conflits et fauché des millions d'existences. Néanmoins, durant ce demi-siècle, un des plus troublés et des plus sanglants dans les annales du monde, les années de guerre effective ont été la minorité et les rapports, qualifiés officiellement de corrects ou pacifiques, de beaucoup les plus fréquents. Nous constatons donc qu'à côté du Droit de la guerre, nous avons à aborder l'étude, heureusement davantage attrayante, du Droit international de la paix.

Nous le ferons d'autant plus volontiers que c'est en cette matière que les progrès sont les mieux marqués et les mieux vraisemblables. Il sera toujours, nous le disions, paradoxal et précaire de chercher à réglementer la violence. Il est, au contraire, logique et conforme à nos habitudes d'hommes civilisés de déterminer et de développer les meilleures méthodes destinées à associer des rapports durables entre États. Nous avons, par ailleurs, indiqué combien l'interpénétration des peuples était une condition de plus en plus nécessaire de la vie moderne. Pour ne rappeler qu'un fait, le commerce international est devenu un des éléments fondamentaux de la richesse nationale. On est ainsi conduit à prévoir des relations cordiales de plus en plus multiples de gouvernement à gouvernement. Comme, d'autre part, l'existence va croissant en complexité, ces relations abordent sans cesse des problèmes nouveaux et stimulent ainsi un intérêt ininterrompu. Ainsi les découvertes à peine connues de la navigation aérienne et de la télégraphie sans fil ne sont susceptibles d'être employées pratiquement que grâce à une réglementation internationale délicate. L'étude du Droit de la

paix est donc connexe avec tous les progrès de la civilisation et les conquêtes de la science. Sa recherche est d'autant plus attrayante qu'on a la sensation, non pas de lutter péniblement contre la maladie sociale de la guerre, mais de travailler en vue d'un but positif, réel et réalisable : l'amélioration des conditions d'existence de chacun et de tous. L'œuvre à accomplir est immense et ce Droit de la paix encore bien imparfait.

§ 6. — **La pratique des relations entre États.** — Cette imperfection tient à des causes multiples dont nous connaissons quelques-unes et dont d'autres sont à exposer maintenant. Rappelons tout d'abord la grande jeunesse du Droit des gens et aussi que les problèmes du temps de paix préoccupent sérieusement l'opinion publique seulement depuis moins d'un siècle. N'oublions pas non plus le principe, contestable et transitoire mais d'existence positive, que les gouvernements ne veulent céder à personne et songent bien plutôt à faire prévaloir leurs idées qu'à accepter celles d'autrui. Entre personnes peu habituées à se fréquenter et chacune encline à n'admettre que son point de vue, la discussion est malaisée et l'accord pénible à réaliser. Mentionnons encore la grande faiblesse du Droit international, corollaire de la notion précédente, à savoir l'absence d'un organisme central extérieur aux États intéressés. On comprendra dès lors aisément combien il faut d'ingéniosité aux diplomates et aussi combien il faut de temps pour laisser agir les circonstances en démontrant aux plus intransigeants la nécessité des transactions et les moyens honorables d'y arriver.

Au point de vue théorique et absolu, l'indépendance réciproque des États conduirait à n'admettre qu'une seule méthode pratique de rapports internationaux, le libre accord simultané des volontés autonomes. C'est la définition abstraite du contrat de Droit civil où interviennent, en fait, de constants éléments extérieurs et de multiples injonctions

légales. C'est, en Droit international, la définition, un peu plus rapprochée de la réalité, du traité qui sert, en effet, à réglementer les points les plus importants des relations des États.

On pourrait encore, sans méconnaître le principe de l'autonomie internationale des gouvernements, admettre que chacun d'eux détermine, par des lois intérieures, les principes qu'il entend suivre quant à sa politique étrangère. Il est évident que cette méthode sauvegarde au maximum la souveraineté interne. Ainsi un État qui fixe, lui-même et sans consulter ses voisins, les tarifs douaniers dont il entend frapper les importations peut dire avec raison qu'il est libre et qu'il agit comme bon lui semble sans subir aucune influence externe.

Le bon sens et l'exemple même des régimes douaniers autonomes font voir sans peine que cette méthode d'indépendance complète est pleine d'inconvénients pratiques. Sauf le cas où les États étrangers se trouveront, eux aussi, animés d'intentions concordantes et disposés à des législations identiques, ce qui sera assurément exceptionnel, sauf ce cas, disons-nous, les lois intérieures à but international risquent fort de se heurter à des décisions contraires des autres gouvernements. Comme l'autorité de la loi ne dépasse pas la frontière, on arrive aisément à provoquer des conflits précisément évités par l'emploi des traités. Nous admettrons donc que la loi interne peut être et se trouve même être en réalité une seconde méthode pratique de régler les rapports internationaux, mais nettement inférieure aux conventions entre États.

On serait ainsi tenté de n'étudier le Droit international public que d'après deux sources : les traités et les lois. L'expérience montrerait vite qu'on aboutirait à des résultats singulièrement incomplets. En d'autres termes, les textes écrits, devenus en fait les seuls importants en Droit civil, pénal ou commercial, sont manifestement insuffisants pour l'exposé du Droit des gens. Ce Droit est même bien plutôt

coutumier et une large partie de ses principes repose sur l'usage international et les précédents constatés par l'histoire.

Ce caractère coutumier aurait pu être prévu d'avance, de par l'absence, déjà connue, d'un législateur supernational. Il existe nombre de circonstances où des problèmes internationaux se posent, non réglés par une loi, ne valant pas l'élaboration complexe d'un traité et cependant exigeant une solution. Les hommes responsables des gouvernements intéressés se décident donc, d'après leur mentalité et l'analogie, souvent sans se rendre compte de l'importance générale d'une décision particulière. Il n'importe. Le précédent est né. Le premier chaînon de l'habitude est forgé. La coutume commence à naître. Plus des événements identiques au premier se reproduiront, plus ils auront de chances d'être réglés de même jusqu'au moment où la traduction aura acquis force de loi morale, souvent plus impérieuse qu'un texte écrit.

La coutume est, d'autre part, singulièrement adaptée à cette caractéristique du Droit international qu'est l'indépendance des États. Constater un accord par un traité formel est souvent pénible à l'amour-propre national quand l'une des parties doit faire des concessions. L'autorité de la loi interne est souvent illusoire.

La coutume, au contraire, s'établit sans bruit. On cède sur un cas particulier, sans importance, dira-t-on, pour sauver la face. L'avenir est réservé, semble-t-il, ou, pour mieux dire, à défaut d'une transaction précise et désagréable, une entente tacite laisse endormies les susceptibilités.

Quand l'usage international est général, sinon universel, il acquiert une vertu particulière qui est celle de correspondre à un état de conscience commun à un grand nombre d'États. Un usage de ce genre ressemble beaucoup à une loi internationale. On pourrait lui reprocher d'être moins précis et plus sujet à contestation, mais ces défauts sont compensés par la spontanéité d'application, l'adaptation aux circonstances changeantes, la possibilité facile d'extension aux cas analo-

gues. Nous n'insisterons pas sur ces points qui ne sont autres que le parallèle classique de la coutume et de la loi écrite. Comme celle-ci est rare entre États, on conçoit que la coutume joue un rôle prépondérant.

Nous sommes ainsi amenés à considérer la coutume comme la source la plus importante à consulter pour l'étude du Droit des gens. C'est plus spécialement vrai en ce qui concerne les relations pacifiques des États. En temps de guerre, en effet, la violence des passions méconnaît trop souvent les textes les plus péremptoires pour s'arrêter devant les défenses fluides d'un usage toujours susceptible d'être discuté.

Tout ceci étant admis, nous trouvons donc trois méthodes pratiques régissant les relations entre États. En ordre inverse d'importance, ce sont les injonctions des lois internes, les stipulations des traités et les précédents des coutumes. Notre documentation du Droit international portera, par conséquent, sur les trois sources précédentes : lois, traités, usages.

En raison même du caractère élémentaire de notre ouvrage, il peut être bon d'indiquer ici comment les travailleurs pourront contrôler et compléter les indications sommaires contenues dans les pages suivantes. Il arrive fréquemment que l'on désire se documenter plus particulièrement sur une question donnée de politique étrangère et il convient d'indiquer comment on peut y parvenir.

Disons tout de suite que ce n'est pas toujours chose facile. Nombre d'hommes politiques et de diplomates estiment nécessaire de garder secrètes ou même de défigurer les affaires d'État. Sur les questions les plus graves, on se trouve en présence de documents incomplets quand ils ne sont pas falsifiés. On en a eu une preuve nouvelle dans les publications faites par l'Allemagne au sujet des négociations illusoires menées par elle en juillet 1914. D'importantes dépêches adressées de Saint-Pétersbourg à Berlin en faveur de la paix ou de Berlin à Vienne pour presser la rupture ont été systématiquement passées sous silence. Même pour des faits plus

éloignés dans le temps, la certitude historique est souvent loin d'être acquise. On connaît fort mal, par exemple, le jeu diplomatique de Bismarck durant le second Empire. Les résultats n'en sont que trop visibles, mais des événements de premier ordre, comme la formation de l'unité allemande aux dépens de ses voisins, sont encore fort mal expliqués dans leurs détails.

Sous ces réserves, voici les meilleures indications pour arriver à être renseigné d'une manière un tant soit peu complète sur les matières traitées au cours des pages suivantes. Le plus simple est de reprendre la division tripartite des sources indiquée plus haut et de voir comment on peut arriver à bien connaître successivement les lois, les traités et les usages en matière internationale.

Les lois intérieures des États se trouvent assez facilement dans les journaux officiels des États intéressés. Il est bon de compléter ces textes par l'étude de la jurisprudence en matière de Droit des gens. Les décisions des tribunaux n'ont, pas plus que la loi, de valeur au delà de la frontière, mais elles constituent une annexe importante de la législation. Cette jurisprudence est publiée dans des recueils spéciaux, bien connus des praticiens : Collections *Sirey, Dalloz, Pandectes françaises, Journal de Droit international*, etc., pour ne parler que des ouvrages français.

Les recherches se compliquent dès que l'on aborde l'étude des traités. A la vérité, il existe d'imposantes collections de ces textes, mais leur ampleur est un obstacle aux chercheurs qui se perdent facilement au milieu de majestueux volumes emplis de conventions secondaires ou abrogées. Laissons de côté les ouvrages vétustes, comme le vénérable *Corps universel diplomatique du Droit des gens*, qui prétend reproduire tous les traités du monde de Charlemagne au XVIIIe siècle. Citons avec plus d'intérêt le *Recueil général* fondé par de Martens et continué par plusieurs publicistes; on y trouvera de nombreux textes se rapportant au XIXe siècle, mais non tous. Pour la France, nous indiquerons plus particu-

lièrement une publication de M. de Clercq commencée avec les traités d'Utrecht en 1713 et se prolongeant jusqu'à nos jours. Cet important recueil, assuré du patronage du ministère des Affaires étrangères, a été l'objet, pour la période contemporaine, des soins d'éminents jurisconsultes, tels que MM. Basdevant, Descamps, Renault (1). On peut donc avoir toute confiance quant à l'authenticité des textes publiés, mais, là encore, les travailleurs constateront les plus désagréables lacunes dues au secret excessif dont les gouvernements persistent à s'entourer. Il est peu concevable, mais réel, que l'on ne connaisse pas encore officiellement le texte des grands accords signés par les tsars de Russie, cependant désormais entrés définitivement dans le domaine historique. Ajoutons de nombreux documents, articles et chroniques publiés par l'important périodique français : *Revue générale de Droit international public*.

Passons à la détermination de l'usage en matière internationale. Ici le champ devient aussi vaste que vague. La règle essentielle est de consulter les ouvrages d'histoire, plus particulièrement ceux d'histoire politique. On peut y joindre la lecture des souvenirs laissés par de nombreux diplomates, généralement intéressants, mais dont la mémoire ne paraît pas toujours parfaitement fidèle. Nombre d'écrivains ont d'ailleurs une tendance humaine à arranger quelque peu les faits suivant leurs idées personnelles ou nationales. Il faut donc se garder de conclure à un usage de quelques précédents plus ou moins authentiques ou précis. De même, comme nous l'avons mentionné, les recueils de négociations diplomatiques publiés par les différents gouvernements sous le nom de *Livres jaunes, bleus, blancs,* etc. (d'après la couleur de leur couverture), doivent être consultés avec réserve. Néanmoins, de solides connaissances historiques sont indispensables pour l'étude de la coutume internationale.

(1) *Recueil des traités et conventions entre la France et les puissances étrangères,* par Basdevant, Paris, Imprimerie Nationale, 1918.

§ 7. — **Critique et progrès en Droit international.** — Nous avons jusqu'ici étudié le Droit des gens avec une absence voulue de toute théorie. Prenant des faits positifs, nous appuyant sur des sources matérielles, nous avons voulu montrer que le Droit international public existait, ne pouvait pas ne pas exister, et nous en avons déterminé les grandes lignes par une rigoureuse méthode d'observation objective, sans laisser place à des discussions abstraites. Mais, en poursuivant trop loin cette méthode, nous aboutirions à tracer de notre science un simple catalogue de textes et de précédents, plus ou moins classifiés et dépourvus d'intérêt sérieux. D'autre part, même en matière scientifique la plus rigoureuse, la discussion critique s'impose à la fois pour situer les faits à leur véritable place, pour en discerner les liens généraux et pour arriver à des perfectionnements nouveaux. Ajoutons qu'en Droit international, l'œuvre de la théorie est particulièrement importante, même sur le terrain strictement pratique. L'absence de lois précises et l'incertitude sur les décisions à prendre font que les États invoquent volontiers les théoriciens du Droit des gens pour soutenir leurs arguments de politique étrangère. Non seulement les opinions des auteurs ont souvent la force d'un précédent, mais il est fréquent de voir un gouvernement demander officiellement l'avis de jurisconsultes sur des questions délicates relevant du Droit international. Assurément, ces jurisconsultes, étant des hommes, peuvent se tromper ou se laisser influencer par des contingences, mais leurs opinions n'ont pas moins, en fait, une grande portée sur l'opinion publique, plus grave même qu'en toute autre matière juridique.

A un autre point de vue, les très nombreux écrivains qui se sont occupés du Droit des gens ont souvent contribué à réaliser de très notables progrès. Comme, le plus souvent, on n'est pas lié par une législation rigide, les esprits sagaces ont toute liberté pour scruter les problèmes et proposer les solutions les plus hardies. Les conceptions du théoricien ont souvent la bonne fortune de frapper l'opinion publique et de

s'imposer peu à peu à la pratique officielle. Nulle partie du Droit, nous l'avons dit, n'est, en effet, plus aisément accessible au grand public et de nature à l'intéresser aussi vivement. Une construction juridique savante en Droit privé ne sera goûtée que de quelques spécialistes. Des vues originales en Droit international frapperont toujours un nombre important de penseurs et feront leur chemin dans le monde. Prenons comme seul exemple la Société des Nations. Sa conception fondamentale provient uniquement de philosophes et de jurisconsultes. Les hommes politiques y ont été le plus souvent indifférents ou hostiles. On ne saurait nier pourtant qu'elle a pour elle le vœu des peuples et que son adoption, plus ou moins rapide, sera un profond bienfait pour l'humanité.

Parmi les très nombreux écrivains qui ont joué un rôle important dans l'évolution du Droit international, nous nous contenterons de citer quelques grands noms qu'il est impossible d'ignorer (1). C'est ainsi que la première moitié du XVII[e] siècle fut illustrée par le Hollandais Hugo de Groot, qui publia, en France, en 1624, le célèbre traité *De jure belli ac pacis,* rendant ainsi immortel son nom latinisé de Grotius.

Cet ouvrage a eu des éditions multiples, il a exercé une influence extraordinaire et, notamment, il a souvent servi de référence à la jurisprudence britannique en matière de contrebande de guerre. Grotius combine le Droit international positif ou résultant des faits avec le Droit théorique ou ce qu'il devrait être d'après la morale et la philosophie, réalisant ainsi l'union de la pratique et de la critique que nous esquissons plus haut.

Le XVIII[e] siècle a vu les successeurs de Grotius se partager en deux grandes écoles, suivant que prédominait le côté positif ou le côté idéaliste. Ce dernier sens a été surtout

(1) Pour la littérature du Droit international et, en même temps, pour des bibliographies de détail très complètes, nous recommandons de s'en référer au savant *Cours de Droit international public,* par MM. Despagnet et de Boeck, Paris, librairie Tenin, 1910.

défendu par des auteurs allemands : Puffendorf (au XVII[e] siècle), Wolff et son commentateur suisse de Vattel, plus tard les philosophes Kant et Fichte. Quant à l'école positiviste, déjà amorcée du temps de Grotius par les professeurs d'Oxford, Gentilis et Zouch, elle se développa surtout en Angleterre avec Hobbes et ses disciples, mais elle peut revendiquer d'autres jurisconsultes, tels que Barbeyrac, né à Béziers.

La doctrine française a été, conformément au génie de notre race, surtout éclectique et s'abstenant des systèmes poussés à l'extrême. Assez curieusement, cette doctrine a été souvent exposée par des écrivains étrangers, comme le Russe de Martens, l'Argentin Calvo, les Belges Rivier et Nys. Presque tous écrivent d'ailleurs en français. Mais notre pays peut aussi revendiquer des auteurs nationaux devenus justement classiques : Cauchy, Hautefeuille, Pradier-Fodéré, Bonfils, Bry, Renault, Chrétien, de Lapradelle, Mérighac, Sorel, etc. Nous rappellerons qu'en France également sont publiées deux revues de premier ordre consacrées à notre science : le *Journal de Droit international* et la *Revue générale de Droit international public,* sous les savantes directions respectives de MM. Clunet et Fauchille.

Pour conclure ce chapitre, nous le résumerons en disant que les États et leur politique extérieure existant comme des faits certains et nécessaires, le Droit international est consacré à l'examen et au règlement de ces rapports internationaux. Trop souvent basé sur la violence, l'influence des principes juridiques et pacifiques s'y fait cependant sentir de plus en plus et l'œuvre des interprètes du Droit des gens demeure immense, pleine d'espoir et aussi de labeur. Partant de données positives et contrôlables, dirigés par un idéal de morale et de civilisation, nous pouvons donc considérer le Droit international public comme un magnifique champ de travail accessible à toutes les compétences et à toutes les bonnes volontés. Aussi, allons-nous, sans plus tarder, aborder l'étude des caractéristiques internationales des États, bases évidentes de toutes relations extérieures.

CHAPITRE II

De l'origine des États.

Nous ne reviendrons pas sur les considérations déjà présentées concernant la nécessité d'organismes collectifs pour les rapports internationaux. Il nous paraît également inutile de développer à nouveau les éléments fondamentaux de l'État, c'est-à-dire un territoire délimité et un gouvernement représentant la population en matière politique. Chacun de nous a d'ailleurs une notion très nette de l'État, puisqu'il en est partie intégrante, et des considérations abstraites ne feraient qu'obscurcir une notion présente à tous les esprits.

Ce qui est le plus important et ce qui constitue, au surplus, une portion notable du Droit international, est le mode de formation des États. Ces organisations sociales ne sont pas plus éternelles qu'aucune des institutions humaines. L'État naît, vit et disparaît comme les individus qui le composent. En fait, l'analogie est si proche d'avec les êtres vivants qu'il est courant, dans le style juridique, d'assimiler l'État avec un homme réel et de le considérer comme étant une « personne morale », autrement dit un être fictif mais doué des droits et des devoirs d'un individu physique.

Le bon sens indique que cette fiction ne doit pas être poussée trop loin. Dans le monde vivant, tous les êtres naissent d'un autre être de même espèce, par séparation initiale et développement subséquent. Ce mode de genèse n'est pas inconnu en matière internationale. Nous voyons actuellement des États nouveaux se former de l'ancien empire austro-hon-

grois comme les races balkaniques s'étaient déjà émancipées du joug turc. Mais il est bien évident que ce procédé ne peut être que limité et exceptionnel. Sinon les États iraient en se morcelant et en s'émiettant à l'infini, ce qui est contraire à l'histoire et surtout aux tendances sociales les plus générales.

On constate, en effet, sans peine que, de tout temps, les nations ont cherché bien plus à s'accroître et à former de grandes puissances qu'à se diviser en petits groupes isolés. Sans doute, les races opprimées ont le désir légitime de secouer la domination imposée par la force, mais, bien plus fréquemment, les peuples et les gouvernements aspirent à augmenter leur domaine et leur autorité. L'histoire des États est surtout faite d'expansion, pacifique ou violente, admissible ou condamnable, mais poussée, en général, jusqu'au moment où une autre puissance offre une résistance invincible. Ici l'analogie avec la nature fait défaut et nous devons nous garder des fausses assimilations scientifiques. Il vaut bien mieux voir les choses comme elles sont, considérer l'État comme régi par les lois spéciales des sociétés humaines et étudier sa formation d'après les faits réels. Envisagée sous cet aspect, l'origine des États peut être ramenée à quatre causes principales : la possession immémoriale du sol, l'extension au dehors des frontières primitives surtout par conquête, plus récemment la doctrine des nationalités, enfin la séparation d'un autre État.

§ 8. — **Possession de fait.** — Dans un grand nombre de cas, il est impossible de fixer une date précise à la formation d'un État. Celui-ci existe, non pas depuis toujours, mais depuis si longtemps, qu'on ne saurait guère lui assigner une origine déterminable. En termes plus simples, la population habite le même sol, parle la même langue, jouit de la même nationalité, possède les mêmes idées sociales depuis un nombre de siècles suffisant pour que l'origine de l'État appartienne entièrement à l'histoire lointaine; parfois elle demeure inconnaissable. Nous sommes en présence d'un fait : une société

et un gouvernement donnés, ayant subi relativement peu de vicissitudes et dont les membres ont la conscience d'occuper le sol de leurs aïeux depuis aussi longtemps que leurs conceptions remontent dans le passé.

Il est bien évident qu'au point de vue scientifique les États les plus anciens sont extrêmement jeunes et que l'expression de possession immémoriale est contraire à la précision historique. La France et l'Angleterre, qui sont les meilleurs exemples de puissances dont le titre principal est la longue possession indiscutée de leur territoire, ne datent que d'une dizaine de siècles tout au plus. La Chine elle-même, dont le gouvernement peut s'enorgueillir d'être celui dont le passé historique est le plus ancien sans solution de continuité, ne saurait avoir fait figure d'État organisé qu'à peine deux mille ans avant l'ère chrétienne. C'est peu de chose par rapport aux siècles écoulés depuis que l'humanité est apparue sur la terre et même depuis que se sont formées les premières organisations sociales. Mais les hommes ont la vie courte et cent ans constituent déjà un long stade pour leur mémoire fugitive. Nous admettrons donc que les États dont les grandes lignes sont fixées depuis deux ou trois cents ans, mettons depuis le XVIe ou le XVIIe siècles, peuvent être considérés comme constitués aujourd'hui par le seul titre de leur existence.

Les puissances dont la formation est ainsi insusceptible de recevoir une date déterminée se présentent en Droit international avec certains caractères intéressants. Sans doute, leurs frontières sont susceptibles de subir de vastes fluctuations, car ces nations ne sont pas à l'abri des guerres et des agitations politiques. Néanmoins, en dépit de tous les bouleversements, le noyau central demeure intact, berceau de la nation. C'est ainsi que, malgré la soumission de la majeure partie de l'Europe à l'autorité de Napoléon Ier, la France proprement dite n'a jamais beaucoup varié et son sol actuel ne saurait être considéré que comme français.

Dans un ordre d'idées analogue, les États dont nous parlons présentent en général une remarquable cohésion politi-

que et sociale. Leurs relations extérieures y gagnent une grande unité de vues. La doctrine étrangère de l'Angleterre est, au fond, la même qu'au XVIIe et au XVIIIe siècles, c'est-à-dire la recherche du pouvoir maritime et colonial, conjointement avec la lutte contre toute puissance continentale susceptible d'acquérir une prédominance exagérée.

Dans la politique intérieure, dont les répercussions sont fatales sur l'action internationale, les États en question peuvent subir de violentes révolutions, mais leur population a, au plus haut degré, le sens de l'union devant l'étranger. On l'a bien vu à la Révolution française et non moins dans la guerre récente. Il n'est aucun habitant de la France qui veuille être autre chose que Français et qui ne repousse avec la plus grande indignation toute intervention d'une autre puissance dans ses propres affaires. Les peuples, fortifiés par une longue conscience commune, n'aspirent à aucun séparatisme, bien au contraire, et ainsi une cause féconde de complications internationales est écartée.

La formation par possession prolongée du sol est donc éminemment désirable. On peut dire que, si elle était acquise partout, la paix du monde serait singulièrement consolidée et le Droit international se verrait heureusement restreint quant à l'étude des conflits internationaux. Sans doute, les peuples homogènes peuvent avoir leurs crises conquérantes, mais celles-ci ne s'exercent guère qu'aux dépens des États chancelants ou basés sur la force éphémère. Après quelques fluctuations, l'aspiration à la paix harmonieuse et au règne de la justice devient prépondérante. La Chine moderne, la France contemporaine en sont des exemples bien nets.

Il n'est guère de puissances où l'on ne rencontre quelque élément de population stabilisé depuis longtemps et, réciproquement, les États dont le passé historique est le moins agité ne sont arrivés à leur formation actuelle qu'après de multiples vicissitudes. Comme exemple du mode de formation qui nous occupe, on peut citer, en types bien nets, la France et

l'Angleterre dont nous allons rappeler les origines à grands traits.

§ 9. — **Formation de la France et de l'Angleterre.** — Les deux pays ont, comme points communs, un territoire et une population très homogènes dans l'ensemble. Toutefois, si les frontières britanniques sont pourvues de la meilleure délimitation possible qui est la mer, la Grande-Bretagne doit compter avec l'opposition de la race irlandaise qui résiste énergiquement à l'union avec l'île principale. Réciproquement, la France ne contient aucun élément séparatiste et forme une des nations les plus unies du monde, mais, sur le secteur du nord-est, elle manque de frontières naturelles et la région entre le Rhin et la mer du Nord constitue un sanglant et répété champ de bataille. Pour les deux pays, au surplus, l'unité, en tant qu'État international, est établie depuis bien des siècles, malgré d'importantes variations dans l'étendue du domaine politique.

Pour la France, on peut, à notre point de vue, considérer qu'elle date du IXe siècle, avec l'avènement au pouvoir royal des ancêtres de la maison des Capétiens. Sans doute, ces seigneurs commencèrent à régner avec un bien faible domaine, se limitant à l'Ile-de-France autour de Paris. Mais, dans ses grandes lignes, l'unité nationale apparaît sous le morcellement féodal. La langue française est fondée, le titre de roi de France jouit d'un grand prestige à l'extérieur et, dans les croisades, les Français revendiquent avec raison la première place parmi les nations chrétiennes.

La France eut cependant à lutter pour son existence même à plusieurs reprises et tout spécialement contre l'Angleterre. La guerre de Cent ans faillit la ruiner, et à l'époque de Jeanne d'Arc, on pouvait douter de son avenir en tant que grande puissance. Mais à partir du XVe siècle, le relèvement est rapide et l'unité territoriale en voie de constants progrès. C'était d'ailleurs chose facile, car la conquête anglaise n'avait en réalité de bases sérieuses qu'en Normandie et en Aqui-

taine. Dès le temps de Philippe-Auguste et de Saint-Louis, c'est-à-dire au XIII[e] siècle, la France atteignait presque ses limites naturelles, confrontant les Pyrénées et la Méditerranée, touchant l'Atlantique, la Manche, la mer du Nord, bordant la Meuse et l'Escaut.

La disparition de la menace britannique assure désormais et sans interruption aucune une place de premier rang à la France dans l'histoire du monde. Petit à petit, par la guerre, la diplomatie, l'influence pacifique, les portions encore isolées du sol national fusionnent progressivement avec le noyau central constitué au X[e] siècle. Louis XI acquiert la Bourgogne, Louis XII la Bretagne. Les Valois et Henri IV conjurent le péril de la domination austro-espagnole et achèvent de parfaire la construction complète de notre pays.

Les grands événements du XVII[e] siècle montrent assez la puissance de la France pour qu'il ne soit plus besoin de parler de sa formation. Elle est au contraire devenue conquérante et si, comme toujours, la force ne lui donne aucune domination durable sur l'étranger, nous n'en poursuivons pas moins avec succès l'achèvement naturel de notre territoire. La ligne des Alpes, le Jura, le Rhin sont atteints et conservés sous Louis XIII et Louis XIV. L'acquisition des Flandres françaises complète la reprise des provinces de l'ancienne Gaule, de même que celle de la Lorraine sous Louis XV. L'unité s'est donc faite, non sans vicissitudes, mais toujours conformément au vœu des populations et en harmonie avec les configurations géographiques. Aussi on comprend la souffrance profonde et inapaisable que provoqua, au XIX[e] siècle, le rapt de l'Alsace-Lorraine, une des plus graves atteintes portées aux sentiments profonds d'une race unie dans le bonheur comme dans le malheur, justement fière de son passé, ayant su garder la vitalité et le courage de ses vieux ancêtres gaulois et capable de prouver, par des sacrifices sans précédents, qu'elle était digne de repousser l'agresseur teuton.

Comme la France, la Grande-Bretagne est une très ancienne nation, peut être plus ancienne encore, car, depuis la con-

quête normande, nulle invasion n'a pu franchir le « ruban d'argent » qui protège le sol de la vieille Angleterre. Au IXe siècle, Albert le Grand réalisait l'union sous le sceptre de la monarchie anglo-saxonne et les ducs de Normandie constituaient, dès le XIe siècle, une puissante organisation dominant sans peine toute l'Angleterre centrale.

Ce n'était pas encore, loin de là, le Royaume-Uni. Si les rois anglais possédaient sur le continent les fiefs de Normandie et d'Aquitaine et si, par moments, ils parurent être les maîtres de la majeure partie de la France, l'unité territoriale britannique ne se compléta que plus tard. A la vérité, dès 1171, les Anglais avaient conquis l'Irlande, mais ce n'était qu'une œuvre de guerre. prélude de siècles d'oppressions et de révoltes non encore oubliées. Plus durable fut, sous Édouard Ier, le rapprochement du pays de Galles avec la couronne, fusion acquise par Henri VIII en 1536.

Bien que les guerres contre la France eussent renforcé le sentiment anglais, amené la création d'une armée nationale et séparé la langue du dialecte normand, l'Angleterre proprement dite et le pays de Galles étaient nettement distincts, au point de vue international, du royaume d'Écosse. Bien plus, après des tentatives passagères de domination des rois de Londres, les souverains écossais se firent remarquer par une constante alliance avec la France. Officiellement, en 1603, les couronnes d'Écosse et d'Angleterre se trouvèrent réunies sur la seule tête de Jacques Ier, mais les luttes religieuses et la Révolution de Cromwell bouleversèrent trop le pays pour permettre l'unification politique de la principale île britannique. Il fallut attendre le règne de la reine Anne, en 1707, pour voir la fusion des deux Parlements d'Angleterre et d'Écosse, et apparaître, sur la scène internationale, le nom de Grande-Bretagne.

Restait l'Irlande. L'île celtique se refusait toujours à la domination anglo-saxonne et ce fut comme une pénalité qu'elle dut subir, en 1800, l'Acte d'Union qui supprimait son autonomie législative et l'assimilait au surplus du royaume.

Celui-ci put, dès lors, prendre le titre de Royaume-Uni, encore que les événements contemporains montrent assez l'acuité du problème irlandais.

Quoi qu'il en soit, pour la France comme pour l'Angleterre, les vrais fondements de leur caractère de puissances ont acquis maintenant une telle ancienneté qu'aucune contestation n'est possible sur leur validité et le long usage. La prescription, comme disent les juristes, a purgé les vices quelconques susceptibles d'en avoir infecté l'origine. Assurément ces nations ont eu leurs faiblesses et leurs fautes dont les plus funestes ont été leurs rivalités mutuelles et leurs guerres déplorables, mais toutes deux n'en font pas moins, dans l'histoire, singulière meilleure figure que les États basés sur l'acquisition violente du bien d'autrui.

§ 10. — **De la conquête.** — Nous venons de définir la conquête et, en même temps, de la condamner d'emblée, en indiquant qu'elle est l'abus de la force employée à s'emparer du territoire d'un peuple faible. En termes plus catégoriques, la conquête devrait être au Droit international ce qu'est le vol à main armée dans la vie sociale. Le seul fait que nous employons le conditionnel pour le premier verbe, le présent pour le second, indique assez l'infériorité sur ce point de la valeur morale du Droit des gens.

Pour être complet, nous devons faire remarquer que l'expansion territoriale d'un État aux dépens d'autres nations n'est pas toujours entachée du vice de violence. Laissant de côté les acquisitions coloniales qui suivent des règles particulières et qui s'appliquent à des régions considérées comme ne relevant pas d'un gouvernement civilisé, nous rencontrons un certain nombre de cas où le changement de souveraineté, l'annexion, est parfaitement régulier et légitime. Nous en trouvons des exemples assez fréquents à l'époque féodale où le seigneur était considéré comme propriétaire de son domaine, fût-il un roi régnant sur un État. On concevait alors comme licite la transmission de ce domaine, à titre de

don, de vente, de mariage ou d'héritage. Plusieurs provinces françaises : le Dauphiné, la Bretagne, ont été ainsi réunies à la couronne sans qu'il y ait eu la moindre atteinte à la justice ou à la morale. De nos jours, les aliénations amiables de territoire ne sont nullement inconnues et il y en a un grand nombre d'exemples contemporains. Citons comme indication la cession de Nice et de la Savoie à la France en 1860, de l'Amérique russe aux États-Unis en 1867, de l'île suédoise de Saint-Barthélemy à la France en 1877, des Antilles danoises aux États-Unis en 1917, etc. Ce sont là des conventions parfaitement licites, répondant soit à des intérêts politiques, soit au vœu même des populations, comme pour Nice et la Savoie. Mais ces expansions pacifiques d'un État sont toujours exceptionnelles, tandis que malheureusement de grands empires n'ont eu d'autre titre que l'arbitraire du vainqueur.

La conquête ou l'annexion violente ont, on doit le reconnaître, des racines profondes dans les instincts primordiaux de l'homme et sont la cause la plus fréquente des guerres. La conquête répond au besoin de propriété et d'enrichissement inné dans l'humanité et paraît satisfaire en même temps le goût de paresse cher à tant d'individus. Ce n'est qu'une illusion, car la conquête est invariablement coûteuse et pénible. Ses fruits sont incertains et transitoires, plus douloureux à obtenir cependant que par un travail continu. Si l'Allemagne avait continué ses méthodes économiques et commerciales, elle aurait certainement acquis rapidement une hégémonie mondiale, tandis que quelques mois de sanglants massacres ont anéanti à la fois les produits de ses rapines passées et les résultats de son labeur obstiné. Néanmoins, l'illusion est tenace et l'attrait de la conquête demeure puissant sur des races et des gouvernements de proie comme ceux qui ont dominé jusqu'ici l'Europe centrale.

La conquête est un acte élémentaire, impulsif sinon instinctif, l'emploi de la force que ne limite aucun sentiment moral, la raison du plus fort qui est la négation même de la

raison. Comme pour la guerre, avec laquelle la conquête est indissolublement liée, nous nous trouvons en présence d'un phénomène humain, social si l'on veut, inconnu aux animaux qualifiés de sauvages qui tuent pour satisfaire leurs besoins ou leur instinct de défense, mais qui ne convoitent pas ce qui ne leur paraît pas nécessaire.

L'homme est rarement content de son sort; envieux du bien d'autrui, il hésite à se créer un titre à la richesse par le travail. L'État, assemblage d'hommes, centre de conscience collective, concrétise ces appétits de toute sa puissance. La conquête est profitable ou semble l'être. Cela suffit pour bien des mentalités encore primitives.

Par une dernière perversité, on a voulu donner des apparences scientifiques ou philosophiques à la brutalité de la conquête. Ces justifications hypocrites sont encore plus déplaisantes que l'acte simple des grands conquérants s'inspirant ouvertement de leurs ressources et de leurs passions, trouvant tout naturel de dépouiller le vaincu puisqu'ils sont le vainqueur. Aussi nous ne consacrerons que peu de mots à réfuter les principales théories justificatives de la conquête, presque toutes d'origine allemande, comme la pratique de l'agression internationale d'ailleurs.

La moins mauvaise défense de la conquête est celle qui la présente comme un moyen de défense préventive. L'annexion d'un territoire étranger a pour but de se défendre contre une attaque menaçante et une invasion désastreuse. C'est, pour ainsi dire, une conquête faite pour en éviter une pire. Cette théorie a été fréquemment invoquée dans les temps modernes, notamment par Bismarck et de Moltke pour arracher à la France l'Alsace-Lorraine. Cet exemple montre assez combien la prétendue justification est généralement fausse dans son origine et inefficace dans sa garantie. Car, d'une part, il est bien établi que la France n'a jamais menacé l'Allemagne contemporaine. D'autre part, la question d'Alsace-Lorraine a justement surexcité les énergies françaises et largement contribué à notre victoire de 1918.

Nous concéderons pourtant que certaines circonstances peuvent motiver l'occupation d'un territoire étranger à titre de garantie, spécialement quand cette occupation a un caractère temporaire et non politique. C'est ainsi qu'après l'armistice du 11 novembre 1918, les armées alliées ont pu légitimement s'installer sur la rive gauche du Rhin pour tenir en respect l'Allemagne vaincue. Ce serait un abus de mots d'y voir une conquête, d'ailleurs contraire aux sentiments des occupants provisoires : Belgique, États-Unis, Grande-Bretagne et France.

A côté de ces cas particuliers, nous admettrons également qu'on ne saurait parler de conquête lorsqu'il s'agit de délivrer des provinces opprimées, comme l'Alsace-Lorraine injustement détenue par les Allemands. La situation est analogue lorsque l'extension territoriale vise à assurer l'application *sincère* du principe des nationalités. Nous retrouverons plus loin ce principe en lui-même; mais, sans le discuter ici, nous devons mentionner qu'il a été souvent invoqué sans base à seul titre de justifier des annexions cyniques telles que celles des duchés danois par la Prusse, à la suite de la guerre de 1864.

Jusqu'ici la conquête a été plus ou moins justifiée pour des raisons en dehors d'elle, mais on a été plus loin et on a cherché à la glorifier ouvertement. Tantôt c'est la théorie de la race élue (toujours germanique), tantôt le prétendu droit d'une civilisation supérieure (*Kultur,* non moins teutonne), tantôt l'affirmation naïve du *droit du poing* (*Faustrecht*), c'est-à-dire l'apologie de la force sans limites et qui crée la légitimité de la spoliation par cela seul qu'elle réussit. Il nous paraît inutile de réfuter ces opinions chères aux protagonistes de l'Allemagne au-dessus de tous et ennemie de tous. La puissance des armes, religion essentielle des sectateurs modernes d'Odin et de Thor, leur a montré ce que pensait d'eux le monde civilisé entier.

Quelquefois, des partisans de la conquête, sans oser l'avouer, ont cherché à lui ôter son caractère de violence en la dissi-

mulant sous une apparence de volonté populaire. C'est la doctrine du plébiscite d'annexion où la population conquise est présumée exprimer librement son opinion sur le changement de souveraineté qu'elle subit. Nous ne discuterons pas le bien-fondé théorique d'un plébiscite de ce genre, mais nous constaterons en fait qu'ils n'ont jamais eu lieu que lorsque le résultat était assuré d'avance. Dès que le vainqueur sent une opposition, il l'écrase par sa force même, ou, plus simplement, il ne provoque même pas le vote populaire. Bismarck avait promis, en 1866, de consulter les populations spoliées au Danemark dans le Sleswig-Holstein. Jamais la promesse ne fut tenue, pas plus que ne fut prise en considération la protestation solennelle et persistante des Alsaciens-Lorrains contre la domination de leurs oppresseurs temporaires.

L'esprit conquérant est si naturel aux gouvernements qu'il n'est guère d'État dont l'histoire ne puisse marquer une ère d'expansion violente. L'Angleterre tenta de s'agrandir par la conquête au moyen âge, l'Espagne au XVI[e] siècle, la France au XVII[e] siècle. Mais, depuis l'antiquité, où du moins l'état embryonnaire de la morale pouvait servir d'excuse, il n'est pas de nation moderne qui se soit autant adonnée à la spoliation systématique du territoire étranger que la race germanique ou, plus exactement, l'Allemagne et l'Autriche, dont les tendances sont les mêmes et d'ailleurs toujours étroitement liées l'une à l'autre. Un rappel des grandes lignes de leurs rapines internationales sera la meilleure illustration d'États fondés sur la conquête.

§ 11. — **L'Allemagne et l'Autriche.** — Sans remonter à la phrase célèbre de Tacite, qui déclare les Germains toujours prêts à combattre pour le butin, on doit constater que l'État allemand, dès qu'il existe, cherche inlassablement à s'agrandir aux dépens des nations étrangères. Le fondateur même de l'Empire d'Allemagne, Otton I[er] (seconde moitié du X[e] siècle), ne se contente nullement de ses domaines héréditaires de Saxe. Il ne lui suffit pas non plus de courber sous son

autorité les fiefs allemands de Bavière, Souabe ou Franconie. Otton rend sujets de son empire les habitants de Bohême, de Pologne, de l'ancienne marche de l'Est (Ostmark), qui va devenir le margraviat d'Autriche. Mais on pourrait y voir des actes de légitime défense contre des peuples menaçants et encore païens, tandis qu'Otton inaugure ouvertement une entreprise de pure conquête en lançant les Germains contre la plus civilisée et la plus riche des contrées d'alors : l'Italie.

Nous n'avons pas à retracer ici la longue lutte qui, sous le nom de querelle des investitures ou conflit entre la Papauté et l'Empire, ensanglanta la Péninsule pendant cent ans. Mais il nous est permis de dire que ce fut un type parfait de la conquête à l'allemande. Les empereurs visaient en Italie l'agrandissement de leur territoire pauvre et stérile, une augmentation de leur puissance royale par le prestige du titre impérial, l'absorption par eux de la grandeur spirituelle de l'Église. Les Germains de tous rangs passaient les Alpes avec joie, ne se souciant nullement de fouler un sol habité par des populations sans affinité avec eux, mais prompts au pillage, à la violence, à la dévastation des grandes villes. Il est toutefois consolant de constater que cette première Allemagne conquérante ne fut pas durable. Après quelques grands règnes, comme ceux d'Henri III et de Frédéric Barberousse, les empereurs germains virent l'unité italienne se reformer contre eux, les Français vinrent au secours des peuples opprimés et la seconde moitié du XIIIe siècle assura enfin la chute de l'influence allemande en Italie.

Mais l'esprit teuton d'expansion par la force, tenu en échec dans le Midi, ne tarde pas à reparaître dans l'Europe centrale. Le même empereur, Rodolphe, qui abandonne la Péninsule italique, fonde la maison d'Autriche dont un prince acquiert en 1440 la couronne impériale d'Allemagne. Tout aussitôt le goût de la domination étrangère reparaît. En peu d'années, par mariages, pressions diplomatiques ou menaces des armes, la maison d'Autriche acquiert une puissance formidable, non pas seulement sur des terres germaniques :

Allemagne et Autriche proprement dites, mais sur des contrées assurément sans lien avec ces dernières. On sait que Charles-Quint réunit sous son sceptre, en plus des pays entre Rhin et Danube, les Pays-Bas, les Flandres, la Franche-Comté, l'Italie, l'Espagne et le Nouveau-Monde. Une fois de plus, l'Allemagne-Autriche s'agrandissait sans scrupules de nations dont elle convoitait la richesse. Une fois de plus, cette grandeur inouïe ne lui suffisait pas et elle se lançait contre la race ennemie par excellence à ses yeux : les Français, épris de leur indépendance et prêts à tout sacrifier pour protéger leur belle patrie.

Contre Charles-Quint et l'oppression teutonne, la France entama la lutte sans hésiter, défendant la civilisation et la liberté, la Renaissance et la Réforme. Souvent elle lutta seule, temporairement aidée par des alliances des États du nord de l'Europe, ayant à combattre fréquemment à la fois contre les Espagnols et les Impériaux, mais toujours contre ceux-ci. La politique classique des grands rois et ministres : Henri IV et Louis XIV, Sully et Richelieu, a pour but constant l'abaissement de cette maison d'Autriche qui concrétise pour deux siècles la constante tendance de l'État allemand vers la domination par la force sans contrôle.

Cette fois encore, la conquête brutale ne forge rien de durable. L'Allemagne est ravagée par la guerre de Trente ans et disparaît de la scène politique aux traités de Westphalie (1648). L'Espagne, ruinée, affaiblie par d'imprudentes tentatives contre l'Angleterre et la France, voit le XVIIe siècle marquer l'ascension de ces deux puissances et son abaissement progressif au rang d'un État de second ordre. Quant à l'Autriche, si ses souverains gardent le titre impérial, elle a dû renoncer à dominer des peuples justement désireux de se séparer d'elle. La France a repris les trois évêchés (Metz, Toul et Verdun), la Franche-Comté et la Flandre. Les Pays-Bas sont devenus indépendants, l'Italie n'a pas pu recouvrer son unité, mais du moins elle n'est plus un fief de l'Empire. L'Autriche elle-même, gravement menacée par les Turcs et

sauvée par le secours de la Pologne, ne semble plus devoir troubler la paix. Malheureusement, le germanisme paraît impérissable pour la malédiction du monde, et, délivrée des successeurs de Charles-Quint, l'Europe civilisée voit naître au XVIIIe siècle un de ses plus redoutables fléaux : la Prusse.

Petit État longtemps obscur, situé au milieu de la stérile marche du Brandebourg, la Prusse se bornait à guerroyer contre les Polonais et à chercher à s'accroître par tous ses moyens encore bien réduits. On sait que les princes de la néfaste maison des Hohenzollern furent investis de la possession du Brandebourg en 1415 et, dès lors, développèrent sans trêve les maigres domaines à eux dévolus, s'agrandissant, durant le XVIIe siècle, de régions éparses de l'Allemagne, depuis la région de Kœnigsberg jusqu'au duché de Clèves, près du Rhin, en passant par Magdebourg sur l'Elbe, Minden sur le Weser, Cammin sur l'Oder.

En 1701, l'empereur d'Autriche consentit à donner la qualité royale au prince suzerain du Brandebourg, mais en limitant le titre de roi à la Prusse, c'est-à-dire à la province lointaine perdue sur la Baltique aux abords de la Pologne. Tout aussitôt la nouvelle dynastie se montra menaçante pour son bienfaiteur, s'emparant, de-ci et de-là, de petits domaines allemands et se faisant reconnaître comme État nouveau lors des traités d'Utrecht (1713). Peu d'années après, l'Europe voyait la Prusse sous son véritable jour, militariste, perfide et conquérante.

Ce fut l'œuvre de Frédéric-Guillaume Ier, le *roi-sergent,* fondateur de l'armée prussienne et qui la destinait à se battre contre la France. Ce fut encore plus l'œuvre de Frédéric II, dit le Grand dans son pays. Ce monarque peut, en effet, être revendiqué à bon droit par les pangermanistes. Ne croyant qu'à la force brutale, il niait le Droit des gens qu'il qualifiait de duperie utile seulement à berner les naïfs. Insoucieux de la parole donnée, ce Hohenzollern fut l'ami infidèle de tout gouvernement capable de lui rendre service, successivement allié de la France contre l'Autriche et de celle-ci contre la

France, sans cesser de nouer pour cela des intrigues complexes avec l'Angleterre et la Russie à son seul profit exclusif. Considérant le bien d'autrui comme particulièrement bon à prendre, Frédéric profita des deux guerres de Sept ans pour dévaliser l'Autriche de la Silésie et de la Bohême (1741), pour pénétrer plus tard en Saxe (1762). Il est vrai que la Prusse sortit épuisée de la lutte.

Mais l'esprit conquérant prussien se ranime rapidement des pires désastres apparents. Là où un autre monarque se serait contenté de reconstruire son pays dévasté, Frédéric II, non content de cette tâche, veut encore acquérir, toujours acquérir de nouveaux domaines. C'est lui qui est l'instigateur de cet infâme assassinat collectif dénommé partage de la Pologne. Sans doute, il trouva des complices complaisants à Saint-Pétersbourg et à Vienne, mais on ne saurait oublier que l'invention même du démembrement polonais est une idée prussienne, antérieure d'ailleurs à Frédéric II, cyniquement adoptée et appliquée par lui et reprise avec enthousiasme par ses successeurs. La Prusse y gagna à coup sûr de belles provinces, Thorn, Dantzig et Posen, unifiant dans une large mesure ses possessions allemandes, mais aussi s'attirant à bon droit le profond mépris de l'historien impartial.

Le XIXe siècle retrouve la Prusse dans le même esprit, mais plus particulièrement dirigé contre la France, accessoirement contre ses autres voisins. L'explication en est simple. Les affaires de Pologne ont montré aux Prussiens que le vol international peut être profitable quand il est soutenu par une solide armée. Largement nantis sur leurs frontières orientales, il leur paraît tout naturel de chercher à utiliser les soldats contre les autres États limitrophes.

Sans doute, pendant quelques années, l'armée prussienne est vaincue et détruite par les Français sous Napoléon Ier, mais Iéna est vite oublié et la Prusse, soi-disant armée, a tôt fait d'équiper de nouveaux corps qui compteront parmi les plus redoutables à Leipzig et à Waterloo.

De même qu'au XVIIIe siècle Frédéric II avait personnifié

le germanisme d'alors, de même, au XIXe siècle, Bismarck se montrera son digne successeur. Les méthodes restent les mêmes, mélange de perfidie et de violence, de duplicité et de cynisme, l'agression impartiale contre quiconque est le plus faible et l'Empire allemand ressuscite, portant au plus haut point la tare originelle de la conquête inexpiable.

Les étapes en sont courtes, bien connues et cependant toujours bonnes à remémorer. C'est, en 1864, l'enlèvement au petit Danemark du Sleswig et du Holstein contre tout droit et contre toute volonté des populations. C'est, en 1866, la guerre contre l'Autriche, l'alliée d'hier et de demain, son abaissement moral pour permettre à la Prusse de prendre l'hégémonie en Allemagne. C'est enfin, en 1870, la grande ruée du teutonisme contre la Gaule détestée, le ravage de notre pays, le rapt de l'Alsace-Lorraine et l'insolente création du nouvel empire à Versailles au bruit des canons du siège de Paris. Jamais, dans les temps modernes, on n'avait vu se former un État aussi ouvertement fondé sur la conquête sans excuses.

Peu d'années après, l'Autriche, le *brillant second,* repris une fois de plus sous l'influence de Berlin, commença, elle aussi, à s'essayer à la capture du sol étranger. Inspirée de l'esprit allemand, soutenue de la puissance militaire de la Germanie, l'Autriche acquit, en 1878, la domination sur la Bosnie-Herzégovine aux dépens tant des Ottomans que des Slaves. Ce fut, dès lors, plus ou moins lentement, plus ou moins ouvertement, la marche des deux complices vers l'Orient et la domination mondiale, marche tantôt discrète dans les intrigues de Constantinople, tantôt brutale comme l'annexion, en 1908, de la Bosnie-Herzégovine au mépris des termes formels du traité de Berlin. La guerre de 1914 a d'ailleurs commencé par un nouvel essai de l'expansion par la force, cette fois directement contre le royaume indépendant de Serbie.

Pour l'Allemagne et ses alliés, le support de l'épée est le seul convenant aux empires. De là l'effort continu pour sou-

tenir l'œuvre injuste de 1871 par des combinaisons contraires aux véritables intérêts des nations, comme l'alliance avec l'Italie et les essais d'entente avec l'Angleterre ou la Russie. De là aussi la haine séculaire de l'Allemand contre la France, sa politique continuelle de provocations et de vexations, son attaque barbare en 1914. Il est consolant de constater que l'heure de la justice internationale est venue, intégrale et sans merci, détruisant tous les profits criminels des empires centraux et condamnant, en fait comme en droit, l'œuvre meurtrière de la conquête.

§ 12. — **Principe des nationalités.** — D'une façon générale, c'est surtout dans l'antiquité que la conquête sert ouvertement de fondement à la formation des États. A l'époque moderne, elle est répudiée par l'immense majorité des publicistes et répugne même aux instincts des peuples. La seule exception est, nous l'avons vu, l'esprit singulièrement archaïque des écrivains et des hommes politiques de l'Allemagne dont les doctrines comme les pratiques constituent une dangereuse délivrance des passions brutales des races primitives.

Si la base du droit de la force est officiellement répudiée, il n'en faudrait pas conclure que les États actuels, même non germains, ont renoncé à toute idée de création nouvelle et d'expansion. Une autre théorie est apparue, plus juste assurément que celle de la conquête, mais cependant encore susceptible d'abus. Elle jouit toutefois d'une popularité grandissante et mérite un examen sérieux, nous voulons parler de la doctrine dite des nationalités.

Dans le langage usuel et même dans la terminologie courante du Droit international, on confond volontiers la nation et l'État. L'expression Droit des gens est la traduction littérale des expressions latines *Jus gentium* ou Droit des nations. Dans la langue juridique, même précise, l'État et la nation sont inséparables, le premier étant l'organisation constitutionnelle de la seconde, l'adaptation du mécanisme adminis-

tratif et politique à l'ensemble des citoyens formant la nation proprement dite. Mais, dans un sens spécial qui est celui que nous étudions maintenant, on s'efforce au contraire de distinguer le gouvernement de la nationalité. La définition du gouvernement demeure celle déjà connue, le groupe de personnes exerçant l'autorité et représentant les intérêts collectifs des habitants d'un territoire déterminé. Mais la notion de la nation ou de la nationalité est beaucoup moins aisée à exposer.

La nation, disent en général les partisans de la doctrine en discussion, c'est un ensemble d'hommes de même race, de même langue, de même civilisation, ayant un patrimoine historique identique ou commun et ayânt surtout la conscience de vouloir former une seule et unique société politique. Plus brièvement, pour nous, la nation est la patrie, la nationalité, le sentiment d'une fraternité profonde et d'un amour identique pour le sol natal. Nous pouvons ainsi parler avec vérité de la nationalité française, une des plus marquées qui soient au monde. Il y a bien des différences de race, de mentalité, de langue même, entre un Breton et un Provençal, entre un Basque et un Alsacien. Il n'y a cependant qu'une France, qu'une seule mère dont tous les fils ont su entendre la voix et tomber par centaines de mille pour la défense sacrée contre l'invasion des barbares modernes.

On voit ainsi que la théorie des nationalités repose sur un fondement très réel et qu'elle constitue un sérieux facteur international. Son importance est indiscutable lorsque la politique s'attaque à un État dont les frontières géographiques coïncident avec la nation et dont, par suite, le moindre démembrement provoque des conflits inapaisables, ainsi qu'il arriva pour l'Alsace-Lorraine. Nous admettrons donc pour certain que l'union intime du gouvernement officiel et de la population rend l'État particulièrement solide et que tel doit être l'idéal pour toutes les puissances.

La question se complique lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe des nationalités à la construction ou à l'agrandisse-

ment des États. L'histoire contemporaine montre que si ce principe peut donner des résultats féconds, comme en Italie, il devient singulièrement délicat dans d'autres circonstances dont les rivalités balkaniques sont un type bien connu. Un examen critique va nous montrer rapidement combien le *critérium* fondamental, la nation, est susceptible de controverses et que sa valeur pratique est elle-même sujette à beaucoup de réserves.

Qu'est-ce que la nation ou la nationalité, envisagée, bien entendu, au sens international spécial qui nous occupe? Les définitions proposées sont toutes discutables et, le plus souvent, établies pour justifier des desseins politiques plus ou moins avoués. C'est ainsi que si l'on veut identifier la race et la nation on se heurte à de graves mécomptes. Nous avons déjà fait ressortir l'unité de la nationalité française en dépit des races différentes qui peuplent le sol de l'ancienne Gaule. Réciproquement, des races identiques n'ont nullement un sentiment national commun. Un habitant du Roussillon est bien plus proche des Catalans que d'un Flamand, il n'admettrait pourtant pas d'accepter Barcelone comme métropole politique. Ou encore c'est la même race anglo-saxonne qui forme l'élément essentiel de la Grande-Bretagne comme des États-Unis, deux États dont la fusion est évidemment inadmissible.

Ce dernier exemple montre aussi combien l'identité de langage constitue un faible lien d'union politique. Aussi bien, en Belgique, le français est langue officielle; personne n'a jamais songé, en France, à s'en faire un argument pour annexer la vaillante nation belge.

L'identité de culture, de mœurs, de souvenirs historiques, est peut-être un meilleur fondement de la nationalité. Celle-ci, en effet, est surtout d'ordre psychologique et repose plus sur des sentiments populaires que sur des signes extérieurs tangibles. Mais, là encore, les rapprochements sont malaisés à établir. Ainsi, la Péninsule Ibérique présente une unité géographique remarquable et il y a d'évidentes analogies

entre le peuple portugais et le peuple espagnol. Cependant, le Portugal et l'Espagne n'ont aucune tendance à la fusion politique. Faut-il rappeler les luttes acharnées des peuples chrétiens des Balkans les uns contre les autres ou, plus généralement, des Slaves entre eux?

En sens inverse, il est courant d'argumenter de l'unité politique de la Suisse, pays trilingue et peuplé d'habitants relevant ethnographiquement de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. L'exemple a une incontestable valeur. Cependant, au cours de la guerre de 1914, de graves dissensions politiques ont éclaté entre les cantons alemaniques et ceux romands, montrant que si le fondement racial ne saurait faire la seule base d'un État, on ne doit pas négliger non plus ses influences profondes.

Nous estimons donc que le principe de la nation contient quelque chose d'exact et surtout de caractéristique dans sa partie négative, c'est-à-dire en tant qu'il s'oppose à la conquête ou domination d'une race sur une autre. Au point de vue constructif ou positif, la doctrine des nationalités est beaucoup moins nette, elle peut être invoquée comme principe directeur général de la formation des États, mais elle ne crée aucun droit réel à leur expansion.

§ 13. — **L'Italie contemporaine.** — Une des applications les plus marquantes et les plus réussies de la théorie des nationalités se trouve dans la naissance du royaume actuel d'Italie. C'est également un exemple remarquable de la puissance politique des idées en Droit international.

La carte montre au premier coup d'œil que la nature a donné à l'Italie une configuration propre à en faire un État indépendant. Par un singulier paradoxe, la Péninsule a été tout au contraire pendant des siècles une « expression géographique ». De la chute de l'empire romain au XIX[e] siècle, l'Italie n'a jamais connu l'unité politique sous un gouvernement national. Assurément, tout le territoire, des Alpes à la Sicile, a subi dans l'histoire l'unification gouvernementale,

mais c'est presque toujours sous un conquérant étranger, les empereurs d'Allemagne et d'Autriche en particulier. Le plus souvent même, l'Italie du Nord était nettement différenciée de la portion centrale soumise à la souveraineté temporelle du Pape, lequel, à son tour, voyait échapper à son autorité Naples et la Sicile.

Remarquablement déchirée et morcelée au cours des siècles, l'Italie manqua longtemps au plus haut point du sentiment national, malgré cependant une parfaite unité de langue et de religion. Les principautés de la Péninsule luttaient avec fureur les unes contre les autres, préférant appeler l'étranger plutôt que de s'entendre mutuellement. C'est ainsi que Germains, Français, Espagnols, Autrichiens gouvernaient tour à tour l'ancien domaine de Rome. Ce ne fut que très tard, sous l'influence de la Révolution française et du gouvernement institué en Italie par Napoléon Ier, que le sentiment de la nationalité commune commença à apparaître.

L'élan donné se développa rapidement, au point d'alarmer un des gouvernements qui s'est montré dans l'histoire particulièrement oppresseur des libertés populaires : celui de l'ancienne monarchie autrichienne. De 1815 à 1848, les fonctionnaires de Vienne firent régner une véritable terreur dans le nord de l'Italie, principal foyer des idées nouvelles et soumis à l'Autriche par le Congrès de 1815. Heureusement pour la Péninsule, le petit royaume du Piémont prit en mains la cause de l'unité nationale.

Les premiers essais furent malheureux par trop de présomption. *Italia fara da se,* l'Italie se fera elle-même, disait en 1848 le roi Charles-Albert en lançant les bataillons sardes et piémontais au delà du Tessin contre les Autrichiens occupant les plaines lombardes. Mais la disproportion des forces était trop grande et le Piémont, isolé et vaincu, fut trouver en son nouveau roi, Victor-Emmanuel II, un chef capable d'arrêter sa ruine complète.

Battus sur le terrain militaire, les nationalistes italiens ne se découragent pas. Ils confondent hardiment le Droit des

gens avec le principe des nationalités. Écrivains et professeurs propagent ces notions des Alpes à la Sicile. En présence même de l'autorité autrichienne ou sous des gouvernements autocratiques, comme à Rome ou à Naples, l'opinion publique est constamment appelée à réfléchir sur l'unité italique, sur la fusion nécessaire de tous les Italiens, sur l'esprit de véritable patrie. Travail intellectuel qui devait en peu d'années procurer les résultats les plus positifs.

Une fois de plus, le royaume de Piémont Sardaigne prit l'initiative du mouvement, mais, cette fois, avec le puissant appui de la France. Victor-Emmanuel, aidé des ministres habiles qui s'appelaient Azeglio et Cavour, avait su faire de son État un centre où s'exprimaient librement les aspirations des frères opprimés et en même temps intéresser à la libération d'une race le gouvernement de Paris. Il n'est d'ailleurs que conforme à la vérité de dire que l'opinion française, bien que sans colère aucune contre l'Autriche, accepta avec enthousiasme la guerre d'Italie où le seul profit à attendre était de se battre pour la liberté.

Après Magenta et Solférino, les Autrichiens durent abandonner la Lombardie, mais cette année 1860 devait voir un bien autre accroissement de l'influence unitaire du Piémont. Partout, à l'instigation de Cavour, des mouvements populaires se prononçaient pour l'union avec la monarchie de Turin. Toute l'Italie centrale adhérait d'enthousiasme à l'idée nationale. Plus au sud, de Rome à Naples et Palerme, la voix puissante de Garibaldi faisait aussi tomber les souverainetés locales. Des difficultés d'ordre religieux devaient retarder le rétablissement de Rome capitale, mais partout ailleurs, cette fois, l'unification italienne s'accomplissait rapidement et, au début de 1861, le royaume d'Italie prenait officiellement naissance.

La formation de l'État nouveau n'était pourtant pas achevée. Assez rapidement, deux provinces incontestablement italiennes lui revenaient. En 1866, l'Autriche devait céder la Vénétie et, en 1870, le siège du gouvernement était transféré

à Rome. Mais Vienne tenait encore sous le joug des milliers d'Italiens. Il fallut attendre le grand bouleversement de 1914 pour que l'Italie recouvrît une claire conscience de sa destinée, qu'elle brisât avec ses oppresseurs séculaires et agissant dans la pleine conscience de son génie latin, qu'elle pût enfin approcher de ses légitimes frontières.

§ 14. — **Séparation d'avec un autre État.** — Nous nous sommes jusqu'ici occupés de la construction d'un État nouveau ou tout au moins de son agrandissement, légitime ou non. Il est évident que les États du monde ne pourraient pas continuer tous à grandir sans se heurter rapidement les uns aux autres et entrer en conflit, ce qui n'est malheureusement pas rare. Mais, sans parler des gouvernements qui disparaissent dans de véritables cataclysmes comme la dispersion du peuple juif ou par fusion avec une autre puissance comme le Transvaal et l'Orange annexés par la Grande-Bretagne en 1902, l'histoire enregistre fréquemment des fragmentations d'États existants et leur sécession en puissances indépendantes. Il y a là une nouvelle cause de formation d'États dont nous avons reconnu antérieurement l'importance.

Ce n'est pas là, d'ailleurs, une occurrence exceptionnelle et on peut même dire que, pratiquement, la segmentation des États est un des phénomènes sociaux les plus marqués du Droit international. Nous pouvons en relever des exemples multiples et contemporains. Nous comprendrons d'autant mieux sa fréquence que nous saisirons les principales causes susceptibles de morceler une puissance offrant l'apparence de l'unité.

La plus active de ces causes se rencontre lorsqu'un grand empire se forme sans cohésion véritable par le seul succès des armes ou l'ascendant d'un conquérant. Il y a juxtaposition des nations qui ne se sont jamais pénétrées et qui n'ont jamais eu une vie politique commune. Dès que le lien artificiel ou imposé se relâche, l'empire se dissout, très souvent naturellement et sans secousses, chaque partie reprenant sa

situation antérieure sans que les voisins cherchent à maintenir une unification ne plaisant à personne. C'est ainsi qu'en quelques mois, quelques semaines parfois, s'écroulent les classiques « colosses aux pieds d'argile ». Citons la dissolution, pour ainsi dire instantanée, des empires de Cyrus et d'Alexandre, celle, presque aussi rapide, des domaines de Charles-Quint et de Napoléon Ier. Tout reposait sur un homme et tomba avec lui.

D'autres fois, un gouvernement, jadis capable de faire respecter son autorité, s'affaiblit peu à peu et devient incapable de défendre son propre territoire. Les populations, surtout celles de la périphérie, cherchent à se préserver elles-mêmes et, devant l'importance du pouvoir central, elles se donnent des chefs, constituant ainsi peu à peu des États autonomes. Nous constatons des événements de ce genre à la fin de l'empire romain, avec la complication des invasions barbares. On peut dire notamment que la domination franque en Gaule était fondée plus sur la séparation d'avec Rome en décadence que sur la conquête étrangère.

La formation d'États nouveaux par séparation se produit encore lorsque des colonies prospères sont rattachées à une métropole moins riche et incapable de conserver son ascendant. C'est ainsi que l'Espagne a perdu le plus vaste domaine colonial que le monde ait connu et qui s'est divisé en multiples gouvernements. Nous reviendrons bientôt sur ces événements.

Dans un ordre d'idées analogue, d'autant plus intéressant que les faits se déroulent sous nos yeux, nous devons mentionner la tendance à l'autonomie de possessions coloniales dont la civilisation égale ou dépasse celle de la mère patrie. Sans même que les intérêts politiques soient divergents ou qu'il y ait la moindre querelle de races, les grandes colonies de l'Angleterre font de plus en plus figure d'États indépendants. Le Canada, la Fédération australienne, l'Union de l'Afrique du Sud ne sont certes pas en hostilités avec la Grande-Bretagne. Les centaines de mille de soldats venus

d'outre-mer pour la défense des Alliés témoignent assez du loyalisme anglo-saxon sous toutes les latitudes. Il est cependant incontestable que ces contrées jouent un rôle international de plus en plus accentué. Elles ont une politique étrangère personnelle, une organisation politique et militaire autonome, presque une diplomatie indépendante ; ce sont vraiment des puissances presque complètes, des *Dominions,* suivant la très expressive dénomination britannique.

Une autre méthode (on voit combien le sujet reste complexe) de séparation d'un État en plusieurs est souvent artificielle et provient de combinaisons diplomatiques plus ou moins équitables. Pour assurer un équilibre politique ou satisfaire des ambitions, les grands dirigeants du concert européen ont, à plusieurs reprises, fondé par amputation des gouvernements secondaires dont l'existence est fréquemment incertaine, quelquefois durable. Ainsi, en 1867, a été créé le grand-duché de Luxembourg qui était auparavant incorporé à la Hollande en même temps qu'à la Confédération germanique. Moins heureusement, en 1913, la politique a fait apparaître sur la scène du monde l'éphémère principauté d'Albanie dont la seule raison d'être était de refouler les Serbes de l'Adriatique pour le plus grand bénéfice des aspirations germano-autrichiennes.

La coupure en fragments d'un État jugé trop puissant dans son unité est encore un procédé favori de politique étrangère. Ce moyen a été notamment employé à plusieurs reprises contre la maison d'Autriche, spécialement en divisant l'Allemagne en plusieurs petits gouvernements. Comme ainsi qu'il arrive en présence d'expédients artificiels, ces essais n'ont généralement pas été heureux. Les États ainsi établis artificiellement n'ont pas de vitalité ni même le désir de conserver leur indépendance. Ils se réunissent à nouveau ou subissent l'attraction de l'un d'entre eux, ainsi qu'il arriva pour la Prusse qui sut créer à son seul profit l'Empire d'Allemagne.

Une autre cause d'origine d'État par séparation, plus

violente, est la sécession proprement dite, ordinairement révolutionnaire. Quelquefois il s'agit seulement d'ambitions individuelles, d'un dictateur local qui veut se tailler une petite royauté. Mais, le plus souvent, le mouvement est large et profond ; c'est un peuple qui entend se séparer d'un autre et atteindre l'indépendance nationale et internationale.

On a voulu rattacher cette situation à la théorie des nationalités et il est certain que des rapports indiscutables peuvent se rencontrer dans les deux cas. Une nation opprimée revendique ses droits de race et de culture, réclame de plus en plus de liberté, de plus en plus d'autonomie et aspire enfin à la souveraineté complète. Nous en avons vu un exemple très net dans la formation de l'Italie contemporaine que l'on pourrait, à notre point de vue, représenter comme détachée de l'Autriche. D'une façon plus saisissante encore, les États chrétiens des Balkans, la Grèce en premier lieu, plus tard la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, se sont formés aux dépens de l'Empire ottoman, mais sous l'impulsion d'irrésistibles poussées nationales. Nous citerons encore l'indépendance de la République tchéco-slovaque dont les fils étaient depuis si longtemps sous le joug autrichien. D'autres exemples pourraient montrer l'importance du principe des nationalités comme agent de fragmentation plus que de cohésion.

Néanmoins, l'histoire présente des cas où l'État nouveau se sépare sans aucun motif de race, soit pour échapper à une mauvaise politique, soit parce que la population se sent capable de se gouverner elle-même et a conscience d'intérêts spéciaux qu'elle seule peut défendre. Presque toujours la sécession est accompagnée de heurts violents, en raison de la résistance de l'État ancien. Elle échoue assez souvent, comme lors des essais d'indépendance de la Hongrie en 1848, mais elle peut réussir aussi.

§ 15. — **Origine des États d'Amérique.** — Nous en avons une preuve convaincante en étudiant sommairement com-

ment est né à la vie internationale le continent américain tout entier, à l'exception des possessions britanniques du Nord. C'est aussi une démonstration précise de la fausseté du caractère absolu que certains voudraient donner à la doctrine des nationalités. Rien ne se ressemble plus comme races que les États Unis et l'Angleterre, le Sud-Amérique et l'Espagne. Les contrées ont été unies d'une façon absolue et elles se sont séparées pourtant irrémédiablement.

On sait que les colonies anglaises d'outre-Atlantique ont donné le signal de l'émancipation du continent américain au XVIII[e] siècle. Curieusement, leur déclaration d'indépendance coïncide avec l'apogée de la puissance coloniale et politique de la Grande-Bretagne qui venait, après la seconde guerre de Sept ans, de s'enrichir des immenses possessions françaises, du Canada en particulier. La suprématie anglaise n'impressionna nullement les colons d'Amérique qui sentaient en eux les qualités requises pour constituer un État viable et libre.

Ce légitime désir d'indépendance nationale fut, en effet, la cause et le motif de l'insurrection des colonies de la Nouvelle-Angleterre en 1774. Très rapidement, avant même que le soulèvement eût de sérieuses chances de succès définitif, les Américains se constituaient un gouvernement qui devait devenir les États-Unis. On sait que le nouvel État reçut immédiatement l'appui officiel de la France, diplomatique d'abord, militaire et naval ensuite. Il y eut, comme l'on sait, une lutte difficile à soutenir contre la Grande-Bretagne, mais, malgré les apparences, le conflit n'eut rien d'une guerre civile. Avant même leur séparation de fait, les citoyens de la jeune République ne partageaient nullement les idées politiques de la classe aristocratique qui présidait alors aux destinées de l'Angleterre. La guerre de l'Indépendance, même sans tenir compte de la participation de la France, eut donc d'emblée le caractère international, autrement dit de gouvernement à gouvernement.

Dès la consécration de leur existence, au traité de Versailles de 1783, les États-Unis n'ont cessé d'avoir une vie politique

et une diplomatie essentiellement personnelles et en profonde divergence d'avec les tendances anglaises. La langue et la civilisation anglo-saxonnes sont sensiblement identiques des deux côtés de l'Océan. Cependant les deux peuples, les deux États sont nettement différents les uns des autres. Les États-Unis n'ont jamais, à aucun moment de leur histoire, montré le moindre degré d'artificialité. Ils ont toujours eu en eux les qualités essentielles de la vie sociale complète et on peut dire que leur sujétion à la suprématie de Londres ne reposait sur rien de nécessaire, ni même d'utile. La formation des États-Unis provient véritablement de la nature des choses et leur naissance a consolidé, au contraire d'autres révolutions, l'harmonie et la paix du monde.

La formation des multiples États hispano-américains, du Mexique au cap Horn, a été amenée par des raisons analogues à celles qui ont fait naître des États-Unis, c'est-à-dire le désir des populations éloignées de s'affranchir de l'autorité européenne. Il y a toutefois un certain nombre de différences. C'est ainsi que les colonies espagnoles (les faits sont identiques pour le Brésil à l'égard du Portugal) avaient en face d'elles une métropole affaiblie et ruinée dont, au surplus, les procédés administratifs avaient toujours provoqué de vives irritations au Nouveau Monde. Durant les guerres du Premier Empire, l'Espagne tomba, comme l'on sait, sous l'influence française. En réalité, pendant plusieurs années, il n'y eut plus de gouvernement stable à Madrid et les services coloniaux se réduisirent à rien. Sous prétexte de garder leur fidélité à la vieille monarchie castillane et de ne pas obéir aux ordres des soi-disant usurpateurs régnant à Madrid, les diverses colonies d'Amérique se donnèrent peu à peu, à partir de 1808, des gouvernements locaux à forme plus ou moins républicaine. En tout cas, elles s'administrèrent elles-mêmes en toute liberté pendant plusieurs années, et quand la royauté espagnole revendiqua ses droits, elle se heurta à une résistance énergique.

Comme il arrive en pareil cas, l'Espagne voulut rétablir

son autorité par la force. Outre que celle-ci était bien insuffisante pour reconquérir un continent, les prétentions de la métropole surexcitèrent les Hispano-Américains et leur donnèrent la volonté d'accomplir le pas décisif, c'est-à-dire de se constituer en États ouvertement indépendants de l'Europe, comme le proclama le grand patriote Bolivar. Mais, au lieu de former une fédération homogène et unique comme les citoyens des États-Unis, les colons latins s'abandonnèrent à un individualisme souvent excessif et, à côté de territoires importants, comme le Mexique, le Chili ou l'Argentine, ils eurent la faiblesse de morceler des populations identiques en petits gouvernements épars et faibles dont l'Amérique centrale offre plusieurs exemples. Nous les avons déjà relevés pour montrer que la théorie des nationalités n'aboutit pas toujours à identifier la Nation et l'État, même quand cette théorie joue sans contrainte extérieure, comme ce fut le cas en Amérique.

Rappelons, en effet, que la séparation de ses colonies ne put jamais être réprimée par l'Espagne. Celle-ci crut un moment pouvoir compter sur l'appui des grandes puissances européennes, alors unies en *Sainte-Alliance* contre tout esprit de libéralisme. Mais les États-Unis se donnaient déjà la mission de protéger le Nouveau Monde contre toute reprise de la domination de l'Europe. Le célèbre message du président Monroë (1822) interposa la protection de la jeune République entre la Sainte-Alliance et les colonies révoltées. Bientôt l'Espagne renonça à ses prétentions et s'inclina devant les faits accomplis.

Malgré l'importance que certains publicistes veulent donner au principe des nationalités comme base de formation des États, on peut dire que l'exemple de l'Amérique tendrait à prouver, comme origine des États modernes, plutôt la doctrine contraire de la fragmentation parfois excessive de puissances apparemment homogènes.

§ 16. — **Reconnaissance d'un État nouveau.** — La formation des États ne saurait être étudiée complètement sans

l'exposé d'une question assez technique, celle de la *reconnaissance* de l'État nouvellement constitué.

On conçoit sans peine qu'entre un territoire dépourvu d'organisation autonome et un État complet, on rencontre tous les stades possibles de développement. Au point de vue théorique, l'État existe en Droit international dès qu'il remplit les conditions essentielles de domaine nettement délimité et de gouvernement pourvu d'une autorité suffisante. En pratique, l'appréciation de ces conditions est souvent délicate et les puissances se considèrent comme souveraines maîtresses de leurs opinions et de leurs actions; on a établi la coutume que l'État nouveau ne soit admis à titre de participant au Droit des gens que seulement après l'adhésion des autres gouvernements déjà existants. C'est un peu la procédure de l'admission d'un candidat dans une association restreinte et dont les membres entendent exercer un contrôle strict sur les origines et les allures d'un nouveau collègue.

En termes plus précis, la reconnaissance consiste en ce qu'un État ancien déclare considérer comme son égal théorique l'État récemment formé et noue avec lui des relations soumises aux règles du Droit international. Plus simplement encore, la reconnaissance se manifeste en établissant des rapports diplomatiques avec l'État nouveau, mais il y a quelquefois une procédure plus complexe. Ainsi, mention de la reconnaissance est faite dans les journaux officiels ou même annoncée publiquement. C'est ainsi que les Alliés ont agi, en 1919, lorsqu'ils ont reconnu l'État nouveau, ou plutôt ressuscité, de la République de Pologne. D'autres fois, la reconnaissance est délibérée en réunion diplomatique et proclamée dans un traité. C'est une chose fréquente dans les traités de paix après une longue guerre que de constater la formation d'États auparavant inconnus. La reconnaissance est alors particulièrement solennelle. Ainsi, le traité de Berlin de 1878 a ainsi enregistré comme puissances nouvelles les États chrétiens des Balkans; celui de 1919, la République tchéco-slovaque, etc.

La reconnaissance devrait être assez simple et se borner à la vérification de fait des qualités essentielles d'un État en Droit international. Comme nous l'avons laissé entendre, la pratique en est au contraire hérissée de sérieuses difficultés, compliquées de contingences politiques. Les gouvernements sont, en effet, très fréquemment mus en ces matières par des considérations nullement juridiques et sont disposés à reconnaître ou à ne pas reconnaître le jeune membre de la société internationale plutôt d'après des sympathies ou des intérêts que d'après des principes impartiaux. C'est ainsi qu'en cas d'insurrection, l'État central est généralement le dernier à reconnaître l'indépendance d'un territoire qu'il espère toujours ramener sous son autorité. Réciproquement, une puissance favorable aux insurgés, comme l'était la France pour les Américains au XVIII[e] siècle, est disposée à une reconnaissance rapide, parfois prématurée. La question de la forme politique du gouvernement nouveau ou celle des intérêts économiques peuvent aussi jouer un rôle important.

Toutefois, le Droit international a pour but et pour ambition de tracer des règles générales qui soient précisément en dehors des considérations de circonstances plus ou moins impartialement envisagées. Nous donnerons donc un résumé des principes qui doivent être suivis à propos du sujet délicat que nous étudions.

Pour un État dont l'origine est la possession immémoriale du sol, il ne saurait s'agir de reconnaissance. L'État existe en fait, entretient depuis longtemps des relations diplomatiques avec ses voisins. Il n'y a qu'à suivre les précédents.

Les difficultés apparaissent avec la conquête. Lorsque celle-ci est consacrée, plus ou moins sincèrement, par un traité signé par le vaincu, les autres États sont obligés de reconnaître le fait accompli, malgré leurs sympathies éventuelles pour le gouvernement démembré. Au contraire, tant que la conquête demeure une simple occupation militaire et un acte de guerre, il y aurait exagération grave à la consacrer officiellement au profit du vainqueur. Au cas, qui peut

se produire, où l'État vaincu ne veut pas reconnaître sa défaite et proteste malgré tout contre l'annexion de son territoire, les gouvernements non participants à la lutte doivent scruter la situation de fait en toute impartialité et rechercher si la conquête est durable ou seulement transitoire. C'est ainsi que, durant la guerre de 1914, les États neutres se sont prudemment abstenus de méconnaître les États artificiellement constitués par les impériaux sur les frontières occidentales de la Russie, en Ukraine par exemple.

Le problème politique de la reconnaissance apparaît tout particulièrement quand il s'agit d'un État formé par sécession révolutionnaire aux dépens d'un autre. Si on reconnaît les insurgés trop tôt, on provoque invariablement une protestation de l'État central qui y voit avec raison un encouragement donné aux rebelles. Un conflit et la guerre peuvent s'ensuivre. Il en advint ainsi en 1778 quand l'Angleterre entra directement en lutte avec la France parce que celle-ci avait admis comme État indépendant les colonies révoltées du Nouveau Monde. En sens inverse, si on tarde trop à reconnaître l'indépendance de l'État nouveau, celui-ci se plaint d'un manque de sympathie et prétend qu'on nuit ainsi à sa vie internationale commençante.

Les gouvernements sont donc ramenés, comme nous l'avons exposé, à scruter des situations de fait. L'insurrection est-elle sérieusement organisée ? A-t-elle des chances de succès durables? Est-elle pourvue d'une autorité centrale suffisante? Est-elle conforme au vœu des populations ? Réciproquement, quelles sont les vues et les possibilités du gouvernement antérieur ? Autant de questions dont la solution relève plus de la politique que du droit.

Les incertitudes qui caractérisent la reconnaissance d'un État nouveau sont à la fois la marque du caractère imprécis des règles internationales et de l'importance de la formation des États en Droit des gens. Ce sont d'ailleurs des occurrences relativement rares. Plus fréquents, au contraire, sont les problèmes relatifs au développement d'États existants et sur lesquels nous allons porter notre attention.

CHAPITRE III

Le développement territorial des États.

Une fois constitués, les États ont une existence comparable à celle d'un être vivant. Ils subissent des vicissitudes diverses; ils passent par des crises de prospérité et d'adversité, de santé ou de maladie. Ils subissent aussi des modifications importantes dans l'étendue de leurs possessions pour enfin vieillir, s'amoindrir et disparaître. Aucun empire n'est éternel et l'histoire montre assez le caractère éphémère des plus puissantes dynasties comme des races les plus vigoureuses.

Nous n'avons pas qualité pour traiter ici de la vie et de la mort des sociétés humaines, mais nous sommes, par contre, amenés à considérer dans quelles conditions peut s'opérer le développement du territoire d'un État donné. C'est une question relevant absolument du Droit international, d'abord parce que trop souvent l'agrandissement d'une puissance constitue une perte pour une autre et parce que aussi tout renforcement du domaine d'un État modifie sa situation politique et se répercute facilement sur ses rapports avec les divers gouvernements. De nos jours, au surplus, nous assistons à de très profonds changements dans les configurations des diverses frontières, métropolitaines et coloniales. Nous sommes donc en présence de sujets pratiques sur lesquels d'ailleurs il y a déjà toute une importante série de coutumes et de règles.

Pour éviter des redites, nous laisserons de côté l'étude de certains motifs d'accroissement territorial tels que la conquête

ou la théorie des nationalités. Nous ne traiterons pas davantage de la base abstraite de la colonisation au point de vue moral, sociologique ou économique. Mais, dans un but de clarté, nous remarquerons que les modifications de territoire peuvent être classées en deux grandes catégories bien distinctes. Dans un premier cas, l'État s'agrandit en prenant possession de terres présumées n'appartenir à personne ou, plus exactement, ne relevant pas d'un gouvernement capable d'invoquer le Droit des gens; on dit alors qu'il y a expansion par colonisation. Dans un second cas, l'accroissement se fait par changement de souveraineté. Ce qu'un État gagne, un autre le perd plus ou moins sans compensation; on appelle annexion cette modification de souveraineté qui a lieu presque toujours par conquête mais non nécessairement. Nous aurons ainsi à étudier successivement la colonisation et l'annexion. Nous commencerons par la première, qui est généralement vue d'un œil plus favorable, encore que son histoire ne soit pas sans taches et qu'au contraire il y ait des annexions faites en stricte conformité avec la justice. Aussi bien, à l'époque contemporaine, les questions coloniales sont considérées comme primordiales et dignes de toute l'attention de l'opinion publique.

§ 17. — **Occupation des colonies.** — L'expression *occupation* est devenue technique en Droit international public pour désigner d'une façon générale la prise de possession de domaines coloniaux. Dans un sens plus restreint, l'occupation s'applique à l'acquisition d'un territoire sans maître, autrement dit d'un sol vacant n'appartenant à personne. Dans la pratique courante, pareils territoires sont à la fois rares et de peu de valeur. Aussi l'occupation coloniale est-elle étendue sans difficultés à des régions considérées comme non civilisées bien que peuplées de groupements humains plus ou moins organisés.

Il est évident que lorsqu'un État arbore son pavillon sur une contrée parfaitement déserte, il ne saurait être question

de droits antérieurs et le premier occupant devient maître incontesté et sans réserve. Nous avons déjà dit que de pareilles conditions sont exceptionnelles, géographiquement parlant. Il y a bien quelques rares îles inhabitées, des régions désertiques ou forestières pratiquement dépourvues de population stable. Il y a surtout, comme répondant à la définition précédente, les vastes terres du continent antarctique récemment explorées jusqu'au pôle Sud par le Norvégien Amundsen et l'Anglais Scott. Il est possible, même probable, que ce continent antarctique attirera l'attention un jour, quand ce ne serait que pour les richesses minières contenues certainement dans le sous-sol. Pour l'instant, ce n'est qu'un vaste glacier rebelle au séjour des hommes et son seul rôle international est de servir d'exemple de terres ouvertes à la souveraineté du premier occupant.

Nous ne parlons pas du pôle Nord de notre planète. Car ce pôle, découvert dès 1909 par l'Américain Peary, paraît bien n'être qu'une mer congelée, donc insusceptible, comme toute mer, d'appropriation individuelle ou collective. Il y a bien quelques terres incluses au milieu des glaces du pôle. Les unes rentrent dans la catégorie des îles désertes dont nous parlions plus haut. D'autres, comme le Groënland, sont des colonies d'un État constitué. D'autres enfin, comme l'archipel du Spitzberg, sont l'objet de projets de réglementation internationale. On y prévoit une organisation de police de quelques États qui y ont des intérêts économiques tels que des mines ou des pêcheries.

A l'heure actuelle, et même de tout temps pour être exact, les terres sans maître ne sont guère recherchées. L'expression occupation avait d'ailleurs, dans la langue juridique des Romains, une tout autre signification. Elle s'entendait de la prise de possession par le vainqueur de tous les biens et même de la personne du vaincu. En d'autres termes, l'occupation était un mode d'acquisition, considéré comme légitime, du plus fort aux dépens du plus faible. Cette conception est complètement répudiée par la morale contemporaine,

mais elle est loin d'avoir disparu de la pratique coloniale et on y revient, en fait, par des détours plus ou moins ingénieux.

C'est ainsi que, lors des grandes découvertes géographiques qui ont marqué la fin du moyen âge et la Renaissance, les Espagnols et les Portugais estimaient que toutes les races non chrétiennes étaient sans droits et que leurs pays appartenaient d'emblée aux Européens venant leur apporter l'Évangile. Plus ou moins sincèrement, les conquérants de l'Afrique et des Indes, ceux de l'Amérique surtout, prétendaient n'agir qu'au nom du Saint-Siège. Ceci permit à la papauté, à plusieurs reprises, d'attribuer nominativement à un État donné telle ou telle terre lointaine. Ainsi la célèbre bulle *Inter cetera* du pape Alexandre VI (1493) partagea pour ainsi dire le monde en deux par un méridien tracé au milieu de l'Atlantique. L'Afrique et l'Asie étaient en bloc réservées aux Portugais, le Nouveau Monde et une partie du Pacifique aux Espagnols. On ne pouvait pas plus explicitement tenir pour non avenues les civilisations, certaines de premier ordre, existantes depuis des siècles en Amérique comme en Asie.

De nos jours, les motifs religieux ont cessé d'être invoqués, mais on les a remplacés, avec une hypocrisie égale, par les prétendus droits supérieurs de la civilisation. Un peuple non civilisé, d'après les conceptions occidentales, est considéré comme sans titre valable à conserver son territoire et la nation dite supérieure s'en empare sans scrupules. Parfois, de même qu'autrefois on arguait des bienfaits de la religion, on prétend se justifier en annonçant l'apport des avantages de la civilisation à une race inculte. Pour être édifié sur la valeur de ces arguments, il suffit de considérer l'exploitation cynique des indigènes dans les anciennes colonies africaines de l'Allemagne, laquelle portait officiellement au plus haut point les privilèges soi-disant réservés à la *Kultur*.

Dans une conception, discutable peut-être au point de vue d'une morale absolue, mais plus acceptable en fait, l'occupation coloniale peut s'étendre légitimement à des territoires

pourvus d'habitants vivant en groupements rudimentairement organisés et possédant même des chefs pourvus d'une autorité souvent barbare. Mais cette autorité ne constitue pas un gouvernement dans le sens moderne du mot et l'on considère que ces chefs, n'ayant pas conscience, pas plus que leurs sujets d'ailleurs, de la souveraineté internationale, ne peuvent pas se plaindre de l'imposition d'une souveraineté extérieure.

Dans la réalité des choses, on a été amené à considérer comme susceptible d'occupation la presque totalité du continent africain, à l'exception des États musulmans bordant la Méditerranée et de l'Abyssinie. La même conception a prévalu à l'égard de l'Océanie où l'on a trouvé d'ailleurs d'immenses territoires, comme l'Australie, réellement dépourvus de tout gouvernement appréciable. Pour l'Asie, au contraire, les États colonisateurs se sont heurtés presque partout à des formations politiques très sérieusement établies et ils ont dû recourir à d'autres méthodes de pénétration. On sait que l'Amérique a été colonisée à titre religieux par l'Espagne et le Portugal, à l'exception des contrées au nord du golfe du Mexique où les occupants anglais, français et hollandais ont estimé, à tort ou à raison, que les Indiens rentraient dans la catégorie des tribus sans organisation sociale.

Quant au surplus, on se trouve en présence d'un État exotique impossible à nier, mais dont la faiblesse n'inspire pas un respect suffisant, la diplomatie européenne a inventé un détour, celui du protectorat.

§ 18. — **Des protectorats coloniaux.** — Nous parlerons plus loin des protectorats proprement dits, c'est-à-dire l'absorption plus ou moins complète des prérogatives d'un État faible par un État plus puissant qui cependant le respecte dans une certaine mesure. Les protectorats coloniaux sont quelque chose de différent et consistent essentiellement à passer un traité avec un chef indigène qui est censé abandonner sa souveraineté et ses domaines au profit d'un gou-

vernement européen. On a ainsi l'apparence de ne pas porter atteinte aux droits des populations locales qui semblent être liées par un acte de leur propre volonté. Chacun sait qu'il est loin d'en être ainsi. Sans parler des traités obtenus par des explorateurs habiles à circonvenir les convoitises élémentaires d'un roitelet barbare, souvent le chef indigène cède à la menace ou à la force même des armes; plus souvent encore il ne se rend pas compte de ce qu'on lui demande et de ce qu'il accorde. Ces traités de protectorat ne sont presque jamais sérieusement débattus et ce sont bien plutôt des actes unilatéraux de la part de la puissance colonisatrice qui servent à sauver les apparences et, encore plus, à empêcher des puissances rivales de s'emparer des territoires convoités de divers côtés.

Le caractère peu sérieux des traités de protectorat coloniaux a été mis en lumière précisément par les rivalités des États européens. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'un même souverain local se plaçait successivement sous la protection de plusieurs gouvernements, soit qu'il ne comprît pas la portée d'un contrat, soit qu'il cédât à la tentation d'être payé plusieurs fois pour le même objet. Il résulta naturellement de ces traités multiples des conflits entre les bénéficiaires dont chacun se targuait de droits exclusifs. Pour éviter des frictions de ce genre, la diplomatie a inventé, sur la fin du XIXe siècle, la pratique dite de l'*Hinterland* (pays en arrière) ou, mieux, des zones d'influence. Des États colonisateurs, ayant l'intention de soumettre tôt ou tard à leur domination exclusive des régions dont ils ne sont pas encore maîtres, s'entendent pour délimiter sur la carte les contrées où chacun se réserve le droit futur d'établir toute occupation ou de négocier tout protectorat que bon leur semblera. On évite ainsi des heurts fâcheux, mais ces conventions de zones ou sphères d'influence méconnaissent singulièrement les droits éventuels des races indigènes que l'on se partage comme un gibier avec l'écriteau de chasse gardée.

Malgré ces réserves, on doit reconnaître le grand déve-

loppement moderne pris par le système des sphères d'influence. C'est surtout à propos du partage colonial de l'Afrique de 1885 à 1900 que cette méthode a été employée. Parmi les plus importantes des conventions de ce genre, on peut citer celles intervenues entre l'Allemagne et l'Angleterre en 1890, entre la France et l'Angleterre en 1890, 1892 et 1898, entre l'Angleterre et l'Italie en 1894, etc. Ces conventions fixent des limites géographiques très générales, ordinairement simplement par degrés de latitude et de longitude. Les vastes contrées ainsi délimitées sont attribuées à chaque participant ou, plus exactement, chacun s'engage à ne pas intervenir dans la zone dévolue à l'autre.

On a essayé de semblables procédés en Asie, notamment en 1901, époque à laquelle l'Allemagne et l'Angleterre croyaient l'heure venue de se répartir la liquidation de l'Empire chinois. Mais il était difficile de transporter à l'égard de la vieille organisation asiatique, encore robuste malgré ses faiblesses, les méthodes applicables chez des peuplades incultes de l'Afrique centrale. Aussi les sphères d'influence sont-elles restées pratiquement confinées sur le continent noir.

Même sur ce dernier, il ne faudrait pas croire que le système évite tout conflit. Il a produit des résultats appréciables dans les régions entourant le lac Tchad et dans le bassin du Niger parce qu'on se trouvait en présence de contrées assez bien connues pour permettre une répartition précise des influences rivales. Appliquées à de larges espaces, là où elles seraient les plus utiles, les sphères d'influence deviennent vagues et ne sont guère respectées. Au Soudan, dans l'Afrique orientale et méridionale, des heurts ont surgi, graves parfois, entre les autorités coloniales anglaises et celles de l'Allemagne, de la France et du Portugal.

Nous ajouterons que les traités de délimitation d'influences, comme tous les contrats, ne lient que les signataires. Une puissance qui n'y figure pas ou qui ne les accepte pas n'est donc pas tenue de les respecter. Ainsi, bien qu'en 1895 la Grande-Bretagne eût déclaré que toute la vallée du Nil,

même soudanais, rentrait dans sa sphère propre, la France n'était pas obligée à se conformer à cette déclaration unilatérale et ne commettait aucune faute en dirigeant l'expédition Marchand vers le Haut-Nil. Cependant la coutume internationale s'oriente de plus en plus vers la pratique qu'une déclaration de ce genre, non formellement contestée, doit être respectée par tous les États. L'accord qui intervint en 1899 entre la France et l'Angleterre sur cette même question du Haut-Nil est une consécration de cette coutume. Le sujet diminue d'ailleurs progressivement d'intérêt à mesure que les zones africaines sont de plus en plus effectivement occupées par les puissances bénéficiaires.

Concurremment avec la procédure des sphères d'influence, la diplomatie coloniale a récemment repris ou découvert des formes d'occupation tendant au même but, celui de réserver à un État une zone privilégiée d'action sur un territoire où il veut faire prévaloir ses intérêts. Voici les principales de ces modalités dont les rapports sont évidents avec le système des zones.

Nous trouvons d'abord des conventions internationales dans lesquelles un État se voit reconnaître une situation *privilégiée* au point de vue politique ou économique en tant qu'il s'agit de ses relations avec un autre gouvernement. Ainsi, en Indo-Chine, le voisinage des possessions françaises avec le Siam ayant amené de nombreux conflits locaux, la France a obtenu de l'Angleterre, en 1896, une déclaration lui laissant toute liberté d'action dans le bassin de Mékong, engagement confirmé par le Siam en 1904. Plus explicitement encore, l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 précise que l'influence anglaise sera libre à l'ouest du bassin du Meinam, celle française libre aussi, mais à l'est de ce bassin, le bassin lui-même étant neutralisé à l'égard des deux puissances et le Siam en gardant le gouvernement à titre d'État-tampon. On voit nettement ici qu'on aboutit au système des sphères de partage avec la complication d'une bande frontière neutre évitant les rivalités des agents coloniaux locaux.

La convention précitée du 8 avril 1904 contient encore une autre application des intérêts dits spéciaux, ceux de la France étant reconnus sur le Maroc et ceux de l'Angleterre sur l'Égypte. A vrai dire, il y a plutôt là des reconnaissances anticipées des protectorats français et anglais qui ont été établis plus tard. Néanmoins, la formule d'intérêts privilégiés a servi de prétexte aux réclamations de l'Allemagne, en 1905, avec la visite provocatrice de l'empereur Guillaume II à Tanger et les graves difficultés franco-allemandes résolues temporairement à la Conférence d'Algésiras en 1906.

Quelquefois, au lieu de se partager le territoire convoité, les rivaux coloniaux s'entendent pour proclamer son indépendance ou obtenir du gouvernement local la promesse de ne pas l'aliéner si ce n'est d'un accord commun. Cette soi-disant déclaration d'indépendance est tout le contraire de ce qu'elle paraît, constituant simplement un moyen d'écarter un tiers tant que les intéressés ne sont pas complètement d'accord pour le partage. C'est presque une acquisition avec indivision qui, d'ailleurs, aboutit souvent à un véritable protectorat. Ainsi, pour assurer la frontière nord de l'Inde, la Grande-Bretagne a exigé du gouvernement du Thibet en 1904 l'engagement de ne faire aucune concession territoriale ou économique aux étrangers, à l'exception des sujets anglais.

Toutes ces méthodes sont, on le voit, équivalentes et constituent surtout d'élégantes applications de l'art des hommes politiques d'habiller les réalités de mots ayant un sens apparent fort éloigné de la vérité.

Le traité de paix de 1919 a fait apparaître une nouvelle forme de protectorat colonial, mise surtout en pratique à propos du partage des colonies allemandes. Quelques-unes de celles-ci ont été attribuées directement à certains belligérants : Angleterre, France, Japon. D'autres anciennes colonies ennemies ont été placées sous le protectorat d'un organisme collectif créé par le traité de paix et qui s'appelle la Société des Nations. Mais cette Société ne gouverne pas elle-même, se contentant, en matière coloniale, de déléguer

ses droits par mandat à une puissance déterminée, la Grande-Bretagne par exemple. Le territoire colonisé est donc bien maintenu en protectorat, mais avec cette complication que la puissance l'administrant est obligée de subir un contrôle, d'ailleurs vague et indéfini, du groupement international dénommé Société des Nations. Il y a là, une fois de plus, des apparences diplomatiques pour masquer l'acquisition directe d'une colonie désirée.

§ 19. — **Réglementation internationale de l'occupation.** — Par sa définition même, l'occupation comporte une prise de possession du territoire acquis par l'occupant. C'est bien ainsi qu'on l'entendait chez les peuples anciens et, à l'époque moderne, lorsque la France, l'Angleterre, la Hollande, décidèrent de se créer un domaine colonial. Aux réclamations hispano-portugaises basées sur l'attribution générale par la papauté des terres des infidèles, ces puissances opposèrent l'objection que seules les portions réellement soumises à l'autorité des rois d'Espagne et de Portugal méritaient le respect. En d'autres termes, une intention ou une volonté d'occupation ne créait aucun titre international.

Mais cette conception, juste en soi et qui a été soutenue par tous les jurisconsultes, ne tarda pas à être délaissée dans la pratique. Les rivalités coloniales étaient si grandes et les vues d'avenir tellement supérieures aux possibilités du présent que les États colonisateurs prétendirent de bonne heure pouvoir se contenter de l'occupation dite fictive ou théorique. Sous sa forme la plus absolue, cette occupation fictive consiste simplement en une déclaration d'un souverain de prendre sous sa domination un territoire souvent immense et inexploré mais dont ses agents ont plus ou moins reconnu l'existence. Ainsi, par le prétendu droit de continuité (*Right of continuity*), l'Angleterre soutenait que la souveraineté sur l'embouchure d'un fleuve donnait pouvoir sur tout le bassin du cours d'eau, si étendu soit-il. Elle prétendit de la sorte, en 1884, que le Portugal, dont des officiers avaient observé l'estuaire du

Congo au xv[e] siècle, avait qualité pour revendiquer toute l'Afrique équatoriale arrosée par le grand fleuve ou ses tributaires.

Quelquefois l'occupation fictive était un peu plus matérialisée. Les délégués de l'État occupant prenaient la peine de descendre à terre et de procéder à une prise de possession solennelle, souvent accompagnée de l'élévation d'un monument commémoratif ou même de traités passés avec les chefs locaux. Mais ensuite les Européens se rembarquaient, ne laissant de leur passage que des traces vite effacées ou remportant avec eux des conventions de sincérité fort suspecte.

La pratique de l'occupation fictive a pu être admise tant que les terres vacantes étaient supérieures aux ressources de l'émigration coloniale. Mais, au xix[e] siècle, la lutte pour les colonies se fit âpre, les domaines disponibles devinrent restreints et chacun commença à s'emparer de ce qui lui plaisait, toutes les fois qu'une autorité existante ne se trouvait pas présente pour se faire respecter matériellement. Les États, qui souvent des centaines d'années auparavant avaient cru se réserver à jamais des contrées profitables par la seule procédure de l'occupation fictive, protestèrent de leurs droits violés et il s'ensuivit des difficultés diplomatiques. Certaines furent réglées par voie d'arbitrage comme celui du maréchal de Mac-Mahon en 1875 au sujet des revendications opposées dè l'Angleterre et du Portugal sur la baie de Delagoa. Mais ces palliatifs devinrent insuffisants à mesure que se développait l'expansion coloniale.

Ce furent les affaires du Congo qui démontrèrent la nécessité de modifier les pratiques suivies pour l'acquisition du territoire colonial. En 1876, le roi Léopold II de Belgique, désireux de se créer de nouvelles ressources, avait entrevu les immenses possibilités économiques que recélaient les contrées à peine connues de l'Afrique centrale. Une association dite internationale fut constituée par le monarque pour l'exploration, la mise en valeur et la civilisation de l'intérieur du continent noir. Cette association, composée surtout de

financiers belges et français, obtint les services du célèbre explorateur Stanley qui accepta de Léopold la mission d'explorer et d'acquérir, pour le compte de l'association, tout le pays compris entre les grands lacs et la côte atlantique de l'Afrique.

Pour éviter des rivalités certaines, Stanley organisa son expédition dans le plus grand secret. Parti de Zanzibar en 1878, il mit de longs mois, avec une énergie extraordinaire appuyée parfois par des mesures exagérées de répression, pour vaincre l'hostilité des tribus indigènes et les difficultés énormes de la forêt équatoriale africaine. Stanley avait l'ambition de conquérir, pour son royal patron, le cours entier du Congo et de ses affluents principaux. Assurément, n'ayant sous ses ordres que quelques centaines d'hommes et ne pouvant penser à laisser de postes derrière lui, le grand explorateur ne devait songer qu'à une prise de possession fictive. S'il réussit dans son entreprise au point de vue géographique, ses ambitions politiques se heurtèrent à des obstacles juridiques, les uns précis, d'autres plus contestables.

En même temps que Stanley, un officier de marine français, Savorgnan de Brazza, avait compris l'importance économique du bassin du Congo. Disposant de fort minces ressources, de Brazza équipa une mission légère dont la marche fut infiniment plus aisée que celle de la colonne, puissamment armée, dirigée par Stanley. Ce que la force ne pouvait pas lui donner, c'est-à-dire le libre passage au milieu de contrées inconnues, l'officier français l'obtint par l'ascendant de notre drapeau et l'amitié du potentat indigène Makoko. Tant et si bien que de Brazza, partant du golfe de Guinée, arriva sur la rive nord de la portion navigable du Congo. Là, à l'endroit où s'élève actuellement Brazzaville, il dressa le pavillon français et laissa à sa garde un tirailleur sénégalais, le sergent Malamine.

Cet humble serviteur de notre pays connaissait, sans s'en douter, les vrais principes du Droit des gens. Lorsque Stanley déboucha enfin sur les bords du fleuve tant convoité, le ser-

gent Malamine lui montra fièrement le drapeau confié à sa vigilance. L'occupation était non plus fictive, mais réelle et précise. Après un mouvement de colère bien compréhensible, au cours duquel il avoue avoir eu la tentation d'abattre à ses pieds le modeste tirailleur, Stanley s'inclina devant les circonstances et se hâta de multiplier les stations sur la rive sud du Congo, comprenant qu'une prise de possession matérielle et indiscutable serait encore le meilleur titre.

Des incidents plus sérieux devaient sous peu justifier cette manière de voir. L'Angleterre avait vu avec déplaisir la Belgique acquérir brusquement une immense colonie, et cherchant à l'en empêcher, elle s'avisa d'inciter le Portugal à la revendiquer comme sienne. Les arguments du cabinet de Lisbonne étaient basés sur la théorie même de l'occupation fictive : le relevé des bouches du Congo au xve siècle et, au xviie siècle, la passation d'un traité problématique avec un roitelet africain, non moins problématique, répondant au nom de comédie d'empereur du Monomotapa. A part cela, jamais le Portugal n'avait eu d'établissement positif dans la région congolaise. Ce qui n'empêcha pas l'Angleterre de lui reconnaître solennellement, par un traité du 26 février 1884, des droits généraux et souverains sur le bassin du grand fleuve avec, comme application pratique, le pouvoir d'établir à son embouchure des droits de douane établis de façon à supprimer tout commerce autre que celui britannique. Comme il fut dit avec esprit, le domaine du roi Léopold a été mis en bouteille et l'Angleterre l'a scellée d'un bouchon portugais.

Léopold II n'entendait pas ainsi se laisser frustrer du fruit de plusieurs années de dépenses et d'efforts. Diplomate de première force, il sut intéresser d'abord à sa cause le gouvernement français dont les intérêts africains étaient d'ailleurs mis en péril par l'accord anglo-portugais. Mieux encore, Léopold provoqua à son profit l'intervention de Bismarck, encore tout-puissant en Europe, mais à la fois désireux de ne pas s'aliéner les sympathies belges et de ne pas voir la Grande-

Bretagne annexer indirectement une large partie de l'Afrique. Le Portugal lui-même se déclarait prêt à laisser reviser la convention malencontreuse et l'Angleterre, isolée, dut subir la Conférence de Berlin de 1885.

L'acte final de cette conférence, en date du 26 février 1885, pose des principes de première importance pour le sujet que nous étudions. Après avoir liquidé la difficulté politique en faisant du bassin du Congo un État indépendant placé sous la souveraineté personnelle du roi des Belges (1), le Congrès a statué pour l'avenir et les articles 34 et 35 de l'acte final ont condamné définitivement les méthodes d'acquisitions coloniales détournées ou fictives.

Désormais, l'occupation devra être réelle et effective, c'est-à-dire établie au moyen d'une autorité installée sur place par l'État colonisateur et suffisante pour assurer l'ordre et la liberté commerciale. De plus, pour qu'aucun conflit ne soit possible, l'État occupant doit notifier diplomatiquement aux autres puissances le territoire exact qu'il entend ainsi soumettre à sa souveraineté. S'il s'agit de protectorat, la condition de la notification suffit, puisqu'il existe déjà un gouvernement local, celui-là même qui subit le protectorat.

Au point de vue juridique, les deux règles de l'effectivité et de la notification de l'occupation ne sont obligatoires qu'entre les puissances signataires de l'acte de Berlin et dans les cas prévus dans cet acte. En fait, on les applique en toute circonstance et on peut dire qu'elles sont passées dans la loi coutumière générale du Droit international.

La notification diplomatique ne peut évidemment donner lieu à aucune difficulté. Il n'en est pas de même quant au caractère effectif de l'occupation. Cela tient aux différents procédés pratiques employés par les États pour étendre leur système colonial et, en raison de leurs répercussions internationales, il est bon de les exposer sommairement.

Dans un premier système, qualifié de français parce qu'il

(1) En 1908, le Congo a perdu ce caractère d'État et est revenu à la Belgique comme colonie directe.

est surtout employé par notre pays, l'occupation d'une colonie nouvelle se fait d'une façon aussi positive et officielle que possible. La France commence par envoyer des troupes et des cadres administratifs très complets qui s'étendent sur tout le territoire occupé et qui y font régner une organisation presque aussi serrée que celle de la métropole. Assurément, les autres puissances sont alors mal fondées à arguer du vague de la souveraineté et, en fait, aucune critique de ce genre n'a été faite contre la France. Seulement, les avantages juridiques de la méthode sont contre-balancés par des inconvénients économiques graves. L'expédition militaire est coûteuse, l'installation de fonctionnaires dans un pays non encore exploité ne l'est pas moins. Enfin, l'administration étroite d'un domaine colonial empêche à coup sûr les empiétements des rivaux, mais souvent aussi elle paralyse l'exploitation commerciale et fait que la colonie coûte à la métropole plus que son rapport.

Dans quelques circonstances, la France a procédé d'une manière moins directe. Sans parler des compagnies de colonisation qui furent prospères au XVIIe siècle dans les Indes et au Canada, on a utilisé les bons offices d'explorateurs et de voyageurs qui ont porté au loin le drapeau français à leurs risques et périls. Nous en avons vu un exemple à propos de l'œuvre de Savorgnan de Brazza au Congo. Mais, très rapidement, le gouvernement français reprend en mains les affaires coloniales et c'est ainsi que M. de Brazza vit ses actes ratifiés par la France dont il devint l'agent officiel.

Le système qualifié d'anglais, bien qu'il soit loin d'être suivi exclusivement par la Grande-Bretagne, s'inspire au contraire en premier lieu de l'utilité économique. Des commerçants, isolés ou groupés en sociétés, se lancent hardiment dans les pays à exploiter. Ils agissent sous leur unique responsabilité et comme bon leur semble, n'organisant la contrée que dans la mesure propre à assurer leur négoce et réalisent ainsi le maximum de profits avec le minimum de frais. Quand l'entreprise devient considérable, elle prend un

caractère officieux en ce sens que le cabinet de Londres s'y intéresse ouvertement et lui permet de se constituer en compagnie autorisée par une charte ou acte royal (*Chartered Company*). Les compagnies de ce genre arrivent à acquérir une autorité énorme et font presque figure d'État, ayant un drapeau, une armée, une monnaie, toujours en restant séparées, au point de vue politique, du gouvernement anglais proprement dit. Certaines de ces compagnies sont demeurées célèbres dans l'histoire, à commencer par celle des Indes qui fut absorbée par la métropole après l'insurrection de 1857. Plus récemment, en Afrique, les compagnies à charte du Niger et de l'Afrique australe ont mis en lumière les graves inconvénients de leurs pratiques. Non seulement elles n'occupent que les régions strictement indispensables à leurs entreprises, mais elles créent volontiers de graves incidents de frontières et s'immiscent facilement dans les affaires des contrées voisines. C'est ainsi que la guerre de l'Afrique du Sud, de 1899 à 1902, fut en grande partie l'œuvre de compagnies anglaises dont l'activité minière se heurtait au particularisme agricole des Boers du Transvaal et de l'Orange. En fait, la Grande Bretagne a peu à peu supprimé les compagnies de colonisation et on peut dire qu'elle pratique généralement la méthode de l'occupation directe.

Lorsqu'il s'agit de protectorats coloniaux, l'Acte de Berlin se contente d'une notification diplomatique. Il eût été bon d'exiger que le protectorat fût matérialisé par le maintien de résidents européens auprès des chefs locaux. Nous avons déjà indiqué que ces derniers n'attachaient ni grande valeur ni grand respect aux conventions qui sont censées les protéger. Nous avons vu les compétitions qui en surgissent et la résurrection du caractère fictif de la colonisation par l'emploi des zones ou sphères d'influence. A mesure pourtant que les dernières contrées inconnues du globe sont de plus en plus parcourues en tous sens, les inconvénients précités sont en voie de disparition.

§ 20. — **Les grands empires coloniaux modernes.** — Afin que l'on se rende compte de l'importance de l'expansion coloniale dans le développement des États, nous ferons ici un historique rapide de la colonisation contemporaine. Absolument parlant, est colonie toute terre non européenne rattachée à une contrée civilisée. Néanmoins, dans un but de simplification, nous négligerons des possessions de peu d'importance pratique comme celles du Danemark au Groenland. Nous laisserons également de côté, comme n'étant pas d'intérêt direct pour nous, les domaines que le Japon possède en Asie et dans le Pacifique, ainsi que les territoires divers (Alaska, îles Hawaï, Porto-Rico, etc.) qui relèvent de la souveraineté des États-Unis en divers lieux du globe.

L'Espagne et le Portugal ont cherché, comme nous l'avons dit, à se réserver, au XVIe siècle, le monopole de la colonisation. Ces puissances n'y ont jamais réussi et, au contraire, elles ont dû subir une formidable déchéance de leur splendeur passée. La chute est surtout profonde pour l'Espagne qui a perdu jusqu'au dernier pouce des immenses territoires détenus par elle au Nouveau Monde et en Océanie. Actuellement, notre voisine doit se contenter de quelques établissements en Afrique dont la zone du Maroc septentrional est peut-être le plus riche d'avenir.

Le Portugal, moins éprouvé, encore que chassé à peu près complètement d'Asie, détient encore d'importants héritages de sa domination en Afrique. Ses colonies sont assez prospères pour lui avoir amené des querelles de voisinage. Mais son accord avec les Alliés lui a permis de renforcer son alliance avec l'Angleterre et de se débarrasser de la menace germanique. Le domaine colonial portugais, bien exploité, serait de sérieuse valeur.

La Hollande doit encore être classée au rang des puissances coloniales en diminution sur le passé, bien que dans de moindres proportions. Les Néerlandais ont eu au XVIe et au XVIIe siècles des possessions un peu partout, y compris l'Amérique du Nord et surtout l'Extrême-Orient. Leur

influence était énorme dans les mers de Chine et du Japon. Actuellement, les Pays-Bas sont complètement éliminés de l'Asie et de l'Afrique où ils ont cependant laissé, dans le Sud, de puissantes influences de races. Leurs colonies américaines sont plutôt médiocres (Curaçao et Guyane), mais ils conservent un véritable empire océanien, détenant les grandes îles de la Malaisie et demeurant ainsi une importante puissance à possessions d'outre-mer.

Nous n'apprendrons rien à personne en indiquant que la France et l'Angleterre sont les deux États du monde les plus riches en colonies. La France a constitué son domaine extérieur en deux étapes bien distinctes qu'il est bon de rappeler, d'autant plus qu'elles se mêlent avec l'histoire de l'expansion britannique.

Notre pays a été parmi les colonisateurs de la première heure, suivant de près les découvertes espagnoles et portugaises. Au XVII[e] siècle, notamment après les efforts de Richelieu, les colonies françaises se trouvaient éparses sur de vastes étendues du globe, mais les centres principaux se rencontraient aux Antilles, dans l'Amérique du Nord, dont nous occupions la meilleure partie alors connue (Canada, Mississipi, Louisiane), sur les côtes de l'Afrique et en Asie où la majorité de l'Inde était soumise à notre influence.

Ce vaste empire s'écroula au XVIII[e] siècle, principalement à la suite d'erreurs diplomatiques et d'insuccès militaires en Europe. L'Angleterre, devenue la maîtresse des mers, conquit successivement des possessions que la mère patrie ne voulait ou ne pouvait plus ravitailler. A la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, les colonies rendues à la France étaient infimes et, de plus, ruinées.

La monarchie de Juillet jeta les fondements du second empire colonial français en poursuivant la conquête de l'Algérie. L'Afrique française du Nord, ainsi commencée, est devenue sans contredit une des plus belles colonies du monde. Mais ses compléments naturels, Tunisie et Maroc, n'ont été acquis qu'à une date récente.

Le second empire développa notre influence en Océanie, notamment à la Nouvelle-Calédonie, et inaugura la conquête de la Cochinchine. Mais c'est surtout à partir de 1880 que le gouvernement de la République s'est attaché à l'expansion de la France extérieure. Si la situation est restée stationnaire en Amérique et en Océanie, nous avons acquis une large portion de la péninsule indo-chinoise et assuré, par le Tonkin, un contact économique important avec la Chine méridionale. En Afrique, nos progrès ont été de première importance. A notre domaine septentrional, nous avons patiemment rattaché les vastes territoires du Soudan nigérien et prolongé la liaison, par le lac Tchad, jusqu'au bassin du Congo dont nous tenons la portion nord. Rappelons enfin l'annexion de la grande île de Madagascar et nous aurons toutes raisons de protester contre la légende qui dénie à notre race la faculté de se montrer hors de ses frontières métropolitaines.

La Grande-Bretagne est, depuis le XVIII[e] siècle, la puissance qui possède le plus vaste domaine colonial et elle peut exactement répéter le mot attribué jadis au roi d'Espagne : Le soleil ne se couche jamais sur mes possessions. L'expansion extérieure de l'Angleterre est d'ailleurs contemporaine de celles de la France et de la Hollande. Mais, tandis que les Pays-Bas ont vu diminuer progressivement leurs domaines lointains et que la France a connu des périodes où elle était réduite sensiblement au sol métropolitain, la Grande-Bretagne a constamment maintenu, avec une volonté inlassable, ses possessions coloniales en dépit de fluctuations inévitables et de pertes sensibles dont la plus grave fut la proclamation de l'indépendance des États-Unis d'Amérique.

Les colonies anglaises présentent aussi la caractéristique d'embrasser les principales terres non européennes où la race blanche puisse vivre et s'accroître. A la vérité, cet avantage n'est pas sans contre-partie, car il se forme ainsi de véritables nations extra-européennes dont la civilisation atteint pleinement le niveau de la mère patrie. L'ascendant de celle-ci diminue quand il ne disparaît pas complètement.

C'est ainsi que les possessions britanniques où l'élément blanc est prépondérant, Canada, Afrique du Sud, Australasie, font de plus en plus figure d'États indépendants de Londres.

Le domaine d'outre-mer anglais est sensiblement réparti sur le monde entier et comprend même des territoires européens, tels que les îles anglo-normandes, Malte et Gibraltar. En Asie, l'Angleterre détient tout le Sud, à l'exception de la portion française de l'Indo-Chine. En Afrique, elle domine la région du Niger, tout le bassin du Nil, les territoires de l'Est et du Sud, c'est-à-dire plus de la moitié utile de ce continent. En Amérique, nous relevons, outre des possessions éparses dans la mer des Antilles, une immense étendue de terrain allant du Pacifique à l'Atlantique au nord des États-Unis avec la grande île de Terre-Neuve comme complément voisin. En Océanie, c'est le continent australien, prolongeant dans un certain sens la domination anglaise sur l'Inde asiatique jusqu'à la Nouvelle-Zélande et aux mers du Sud. A cela, il faudrait ajouter de multiples bases stratégiques, lieux de relâche, comptoirs commerciaux, etc. Il n'est pas prouvé d'ailleurs que l'expansion coloniale britannique soit terminée, la récente guerre l'a encore accrue aux dépens de l'Allemagne et la race anglo-saxonne se sent de taille à exploiter de nouveaux domaines, dépassant ainsi les souverainetés immenses des empires de l'antiquité.

L'Italie et l'Allemagne sont parmi les dernières venues au partage des terres extra-européennes. Notre voisine latine a, en 1888, cherché à s'établir sur la mer Rouge et la côte des Somalis. Ces contrées torrides ne valent qu'à titre d'accès vers l'intérieur. Mais l'Abyssinie a refusé d'accepter le protectorat italien et a défendu énergiquement son indépendance. Aussi la meilleure possession de l'Italie est-elle la Tripolitaine, conquise en 1911 sur la Turquie et que sa proximité rend intéressante malgré son infertilité relative. Il faut ajouter aussi que les fils de Rome renouvellent peu à peu les acquisitions de leurs ancêtres vers le Levant, sinon par conquête officielle du moins par un développement d'influence poli-

tique et économique qui leur en donne les avantages pratiques.

L'Empire allemand a voulu se comp éter outre mer. Il s'était créé un respectable domaine entraîné par lui dans sa chute retentissante. Jusqu'à une époque absolument contemporaine, l'Allemagne partageait, avec l'Autriche-Hongrie et la Russie, la singularité de ne posséder aucun domaine qui ne fût pas territorialement relié à l'État principal. Bismarck était aussi préoccupé de forger et de maintenir l'unité et l'expansion de l'Allemagne continentale qu'il se souciait peu des questions coloniales. Il dut céder pourtant aux réclamations des commerçants allemands et, en 1885, il commença à faire paraître au loin le pavillon impérial sur les côtes de Guinée tout d'abord, au Togo et au Cameroun.

En peu d'années, l'appétit colonial des Allemands se développa prodigieusement. Dès 1890, ils prétendent participer au partage de l'Afrique, entrent d'emblée en rivalité avec la Grande-Bretagne et se taillent de vastes étendues de possessions sur la côte Sud-Ouest et dans l'est de l'Afrique. Un peu plus tard, ils apparaissent en Océanie, s'installant en Nouvelle-Guinée, délibérément entre l'Inde et l'Australie, acquérant de-ci et de-là, dans le Pacifique jusqu'en Chine, toutes les bases navales qu'ils peuvent s'approprier.

Ce n'est pas tout. L'Allemagne, voyant qu'il n'y a plus guère de terres libres disponibles, estime que le moment est venu pour elle de prendre le bien d'autrui à l'extérieur, suivant le système cynique qui lui a réussi en Europe. Elle agite l'Afrique du Sud, se pose en héritière éventuelle de l'État du Congo qui ne songe même pas à lui faire le plus petit legs. Aux Philippines, les États-Unis sentent nettement les convoitises germaniques dont le Japon et la Chine ne peuvent pas non plus ignorer l'étendue. La France, présumée sans résistance sérieuse par les hommes de Berlin, est en butte à des jalousies ouvertes et à d'insupportables difficultés au Maroc et, en 1911, elle doit céder à son éternel ennemi d'appréciables portions de ses territoires congolais. Enfin et sur-

tout, l'Empire ottoman d'Asie est de plus en plus pénétré par les Teutons qui dominent tant en Palestine qu'en Asie Mineure et en Mésopotamie et qui s'avancent patiemment vers l'Inde et l'Égypte. L'inqualifiable agression de 1914 a, par une juste punition, brisé net cet effort puissant et déchu l'Allemagne du rang de puissance coloniale.

§ 21. — **Régime juridique des colonies.** — A première vue, il pourrait sembler que l'organisation intérieure du domaine colonial relève exclusivement de la souveraineté de l'État colonisateur. Théoriquement, il en est ainsi certainement et même pratiquement dans une certaine mesure. Toutefois le régime colonial a de telles répercussions sur le commerce international que le Droit des gens et la politique extérieure ont fréquemment à s'en occuper. Nous sommes donc amenés à en exposer les grandes lignes.

Une division des colonies les partage en trois catégories : les positions stratégiques, les colonies d'exploitation et celles de peuplement. Dans le premier cas, nous trouvons des postes d'étendue restreinte, de commerce insignifiant et de population locale relativement peu importante. Citons comme exemple Malte et Djibouti. Ces bases navales peuvent être de première valeur militaire, elles n'intéressent guère le Droit international, d'autant plus que les considérations stratégiques primordiales font que l'immixtion étrangère est toujours mal reçue par l'État métropolitain.

Les colonies d'exploitation sont celles qui donnent lieu aux plus sérieuses difficultés. On désigne sous ce terme des contrées, généralement tropicales, où l'homme blanc ne peut exercer que des fonctions de commandement et de surveillance, sans pouvoir y faire souche et peupler le pays. C'est le régime applicable à l'Afrique équatoriale, à l'Inde et à l'Indo-Chine. Comme ce sont des contrées riches et fertiles, des problèmes sociologiques et économiques se posent avec une gravité impossible à éluder.

Nous trouvons tout d'abord la question des droits des

indigènes. D'après les conceptions anciennes et même des premiers peuples colonisateurs, les populations locales n'avaient aucune espèce de droit et tout, personnes et biens, passaient au conquérant venu de l'étranger. Les Espagnols ont pratiqué ces maximes avec une extrême rigueur dans la conquête du Nouveau-Monde, s'emparant sans scrupule de tout ce qui leur plaisait, réduisant les Indiens en esclavage à leur bénéfice propre et détruisant des civilisations marquées comme celles des Aztèques au Mexique et des Incas au Pérou. Des protestations eurent lieu au nom de l'humanité et de la civilisation, notamment celles de l'évêque Las Cases. Mais les mœurs du temps toléraient encore tant de violences que l'on admira grandement, au XVII[e] siècle, la modération des Puritains d'Angleterre abordant dans l'Amérique du Nord et dont un des chefs, William Penn, achetait leurs territoires aux Indiens qu'il s'efforçait aussi de traiter avec bienveillance.

De nos jours, le respect absolu de tout peuple, même barbare, est admis par la doctrine et consacré par des accords internationaux comme il fut constaté à la Conférence africaine de Berlin de 1885. Une restriction inévitable à ce respect est le droit de la puissance colonisatrice à se défendre contre les agressions des indigènes et à faire reconnaître son autorité. Mais il faut se garder d'abuser de ce droit de défense ou plutôt l'exercer avec la plus grande modération. C'est ainsi que, dans les possessions françaises, les luttes à main armée ont toujours été réduites au strict minimum et, à l'égard de populations inoffensives, nos administrateurs coloniaux ne procèdent que par la persuasion. Il suffit de voir les infimes effectifs avec lesquels nous maintenons l'ordre au Soudan, au Congo et en Annam pour repousser tout soupçon d'abus de la force.

D'autres gouvernements n'ont pas toujours agi ainsi. Les Allemands, au Togo, au Cameroun et dans l'Est africain, ont procédé à des massacres systématiques et à la terrorisation des indigènes sans défense. Dans le Congo belge, il y a

eu aussi des actes regrettables commis et qui ont motivé des protestations de la Grande-Bretagne.

La doctrine est moins nette en ce qui touche le domaine territorial. A coup sûr, on doit respecter la propriété individuelle bien déterminée, mais celle-ci est peu précise dans les sociétés primitives où l'on se trouve en présence de terrains appartenant ensemble à tout le monde et à personne. L'État occupant s'arroge généralement le droit de disposer de ces terres, soit en se les appropriant directement, soit en les concédant à des particuliers ou à des compagnies commerciales. Là encore, c'est une question de mesure. Il est certain que laisser incultes, par scrupule juridique exagéré, des contrées dont les produits sont de bénéfice général, constituerait une erreur coloniale. D'autre part, il ne faut pas que l'appât du gain amène à dépouiller l'indigène ou à le réduire au système du servage de la glèbe au bénéfice d'un maître étranger.

La population locale a aussi droit à une administration convenable. Il est souvent fâcheux de laisser sans modifications les mœurs autochtones qui peuvent être barbares et aboutir à consacrer la tyrannie de chefs détestés.

D'autre part, on doit modifier le moins possible les coutumes anciennes et admettre une large participation des intéressés à la vie municipale, en se contentant en général de fonctions de surveillance.

La question devient plus délicate en ce qui concerne les droits politiques généraux à concéder aux indigènes, tant pour l'administration de la colonie que pour la représentation auprès de la métropole. Il y a évidemment des contrées où la mentalité locale s'oppose à l'octroi de libertés publiques. Il en est d'autres où la population jouit au contraire d'une intelligence la rendant capable de rivaliser avec bien des électeurs de race blanche.

La pratique française est, ici encore, une des plus libérales qui soient au monde. Certaines de nos colonies (dites vieilles : Antilles, Réunion, Établissements de l'Inde) sont totalement

assimilées à la métropole et leurs habitants, de quelque race ou couleur qu'ils soient, sont considérés comme pleinement citoyens français, étant électeurs et éligibles, etc. Dans d'autres colonies, telles que la Cochinchine, la Guyane, le Sénégal, les habitants, d'origine européenne il est vrai, ont le droit de nommer des députés et des sénateurs au Parlement français. Dans nos possessions de l'Afrique du Nord, l'autonomie locale est encore parcimonieusement mesurée aux musulmans, mais leurs prérogatives comportent cependant une certaine représentation, notamment financière, et l'admirable conduite des troupes africaines dans la grande guerre récente aura pour résultat, déjà partiellement acquis, d'augmenter largement les droits politiques des populations indigènes de l'Algérie et de la Tunisie.

Nous devons noter que la Grande-Bretagne, malgré ses principes célèbres de *Self-Government*, est moins avancée que nous dans cette voie à l'égard des populations non blanches. Dans l'Inde et en Égypte, elle a eu plusieurs fois à faire face à de sérieuses difficultés, provenant de ce que les habitants, souvent très intelligents et instruits, se trouvent trop mis à l'écart du gouvernement de leur pays. D'ailleurs, aucun député ne siège au Parlement de Londres qui ne soit nommé par la métropole à l'exclusion de toute représentation coloniale.

Les colonies d'exploitation donnent lieu à d'autres problèmes, ceux-là relevant plus directement du Droit des gens. C'est le régime réservé aux étrangers qui veulent y faire du commerce ou de l'industrie. En raison des ressources souvent très grandes, agricoles ou minières, des pays en question, les ressortissants de diverses puissances cherchent à s'y établir, heurtant de ce fait les intérêts de l'État occupant. D'où des conflits.

Deux systèmes absolus ont été proposés et appliqués. Dans le premier, on pratique l'exclusion complète des étrangers. L'Espagne, notamment, se réservait le monopole intégral du commerce avec ses colonies d'Amérique et y interdisait toute

immigration. La plupart des États ont longtemps interdit aux pavillons étrangers le trafic maritime avec leurs possessions d'outre-mer et cette pratique n'est pas encore disparue complètement à l'heure actuelle. On fait valoir, en faveur de cet exclusivisme, des considérations politiques ou militaires sur les troubles que peut fomenter l'élément étranger dans un pays mal pacifié. On ajoute que celui qui a fait les frais de l'occupation et qui assure l'ordre doit être rémunéré de ses dépenses et conserver pour lui tout le profit de sa possession. Mais ce dernier argument est souvent inexact, le commerce étranger étant nécessaire à la prospérité de la colonie. Sans nier les dangers éventuels d'intrigues extérieures, le besoin de pénétration internationale est devenu tel de nos jours qu'il est à peu près impossible de fermer systématiquement les colonies aux étrangers.

On a, sous la pression de cette dernière considération, mis en avant une doctrine totalement opposée à la précédente, celle de l'ouverture totale et sans réserve des colonies aux étrangers. C'est le système dit de *la porte ouverte*, expression qui vaut une définition.

Le régime de la porte ouverte est difficilement applicable à une colonie déjà constituée où les intérêts extérieurs se heurtent à une puissance dont l'autorité est bien assise et peu disposée à la laisser amoindrir. Il en va différemment pour les acquisitions coloniales nouvelles qui ont souvent besoin de la consécration internationale, sinon même de l'appui politique d'autres États. Ceux-ci mettent en général, pour prix à leur collaboration, la condition de la libre admission de leurs nationaux. C'est ainsi que le Maroc, même dans la partie soumise au protectorat français, demeure ouvert au commerce international d'une façon complète.

La doctrine de la porte ouverte est également en honneur en Extrême-Orient où elle est vivement soutenue par les États-Unis. Ces derniers, en effet, n'ayant guère de colonies d'exploitation, ne sont pas disposés à se voir fermer les marchés étrangers et ils insistent, notamment en Chine, pour

que le gouvernement de ce pays ne concède aucune faveur à une puissance quelconque.

Dans la plupart des colonies, les droits des étrangers sont une conciliation entre l'exclusivisme et la porte ouverte. Il est fort rare de nos jours que les étrangers ne soient pas admis, exception faite de certains lieux fortifiés. On les autorise presque partout à s'établir dans le négoce ou l'industrie. On leur assure même le bénéfice de la protection des autorités locales. Mais, d'autre part, on restreint parfois l'attribution des concessions minières ou agricoles aux seuls nationaux de la puissance colonisatrice. Ou encore, des droits de douane préférentiels sont établis au bénéfice des relations économiques directes entre la métropole et sa colonie, surtout si elles ont lieu sous pavillon national. Ce régime est celui de la majorité des colonies françaises et de pas mal d'autres colonies.

Nous avons dit qu'en dernier lieu on distinguait les colonies de peuplement. On entend par là des territoires pouvant servir d'habitat permanent aux nationaux de l'État occupant. Ces colonies sont les plus désirables en général, surtout pour les pays à forte émigration. Elles le sont moins pour les États à population peu abondante, et pour eux des possessions d'exploitation pure sont plus profitables avec un moindre capital humain.

Les colonies de peuplement sont, nous l'avons vu, presque toutes couvertes par le drapeau britannique. Toutefois, l'Afrique du Nord est susceptible de jouer ce rôle à l'égard des races européennes et c'était une des raisons pour lesquelles l'Allemagne convoitait tout particulièrement le Maroc. En Algérie et en Tunisie, les Français et les Espagnols s'acclimatent et se développent de plus en plus.

Les difficultés d'ordre varié ne sont pas inconnues pour les colonies de peuplement. Lorsqu'il existe une population locale notable, il est malheureusement fréquent de voir s'élever des rivalités et des suspicions entre elle et l'élément de race blanche. Quand celui-ci est en minorité, il envisage

avec méfiance les indigènes et est disposé à leur dénier tout droit. Quand il est prépondérant, trop souvent il tient pour négligeables les anciens habitants du pays. Nous avons déjà fait allusion à l'état d'infériorité politique où ont été longtemps maintenues les populations musulmanes de l'Algérie. Nous pourrions encore indiquer que les Anglo-Saxons accordent aussi bien peu d'influence, même locale, aux nègres de l'Afrique du Sud, aux aborigènes d'Australie et aux peaux rouges du Canada.

Les relations internationales sont également compliquées dans les colonies de peuplement. Comme l'autorité est aux mains d'hommes civilisés, il y a moins de heurts violents que dans des contrées sauvages. Mais l'immigration étrangère est souvent vue avec une défaveur marquée par des citoyens encore conscients de leur faiblesse relative et jaloux de développer leur indépendance. De plus, spécialement pour les colonies britanniques à Parlements autonomes, le gouvernement métropolitain est sans autorité pour imposer le respect des usages et des traités internationaux. Ainsi, l'Australie s'est opposée à plusieurs reprises à l'entrée de travailleurs de race jaune. La colonie de Terre-Neuve a longtemps soulevé de graves obstacles à l'exercice des droits des pêcheurs français, droits consacrés par les traités d'Utrecht de 1713 et pleinement reconnus par le cabinet de Londres. Les grandes colonies anglaises autonomes sont de plus en plus proches, nous l'avons dit à plusieurs reprises, de constituer des États proprement dits et elles en ont pratiquement l'indépendance et la souveraineté intérieures. Mais, n'étant pas encore reconnues comme États par le Droit international, il manque la ressource de pouvoir entrer directement en rapports avec elles et l'obligation de conduire les négociations diplomatiques avec le ministère britannique au sein duquel ces colonies n'ont pas de représentants et elles ne sont pas, par suite, toujours disposées à s'incliner devant les décisions prises à Londres. Ces inconvénients iront cependant en s'atténuant, d'abord parce que les événements récents ont resserré les liens de

l'Empire britannique et ensuite parce que ces mêmes événements ont développé la sagesse politique du Canada, de l'Afrique du Sud et de la Fédération australasienne dont les fils ont si glorieusement combattu pour la défense des libertés du monde. Aussi, dans le traité de paix avec l'Allemagne de 1919, les grandes colonies sont-elles énumérées en dehors et en sus de la Grande-Bretagne, ce qui en fait presque des États indépendants.

Les problèmes coloniaux du temps présent sont, on s'en rend compte. parmi les principaux en Droit international et ils suscitent fréquemment de sérieux conflits. Aussi avons-nous tenu à leur consacrer d'assez longs développements. Mais ils ne constituent, comme nous l'avons indiqué, qu'une portion des moyens de développement des États modernes. A côté de l'occupation coloniale est l'annexion, dont les répercussions sont encore plus importantes.

§ 22. — **De l'annexion.** — Nous avons défini l'occupation comme étant théoriquement la prise de possession d'un territoire sans maître antérieur. Plus généralement, les acquisitions coloniales portent sur des contrées dont le gouvernement est considéré comme ne relevant pas pleinement du Droit des gens. L'annexion, au contraire, consiste dans la substitution d'une souveraineté à une autre de valeur analogue. Ce qu'un État gagne est enlevé à un autre État. Il n'y a pas ouverture à la civilisation d'une contrée ignorée ou barbare, mais simple déplacement de l'autorité centrale.

En fait, les annexions ont lieu entre États civilisés, c'est-à-dire à peu près exclusivement sur les continents européen et américain. On pourrait croire que se passant entre puissances de culture morale semblable, l'annexion soit d'une pratique plus policée que celle de l'annexion. La réalité est inverse le plus souvent et il suffit, pour le comprendre, de rechercher les motifs principaux des annexions contemporaines.

Certains de ces motifs sont légitimes. Ce sont, par exemple, des populations qui, comme pour Nice et la Savoie en 1860,

désirent être rattachées à un État déterminé. Ou encore l'annexion est une application du principe des nationalités. C'est ainsi qu'en 1885, la Roumélie Orientale s'unit volontairement à la Bulgarie dont tout la rapprochait. De même, quand la Grèce réclamait l'acquisition de l'île de Crète, elle ne faisait qu'obéir au vœu précis des populations. Les annexions de ce genre sont en effet caractérisées par le fait qu'elles sont sollicitées ou facilement acceptées par les habitants appelé à changer de gouvernement. Malheureusement les annexions de ce genre sont loin d'être la règle.

Une forme déjà plus discutable de l'annexion est celle qui s'appuie sur la théorie dite des frontières naturelles. Pour arriver à réaliser son unité géographique, un État englobe des territoires ne relevant pas de lui logiquement mais qui arrondissent favorablement son domaine et paraissent le renforcer. L'histoire prouve que les frontières naturelles sont souvent difficiles à déterminer exactement et que l'absorption forcée de populations hostiles constitue une cause d'affaiblissement plus que compensant le profit résultant d'une bonne frontière.

Il ne faut cependant rien exagérer et on conçoit des circonstances où les considérations ethnographiques ne doivent pas toujours être prépondérantes. Si on ne s'en tenait qu'à elles seules, on n'arriverait jamais à constituer d'États viables dans l'Europe centrale et méridionale où les races diverses sont entremêlées d'une façon inextricable. Pour ne pas soumettre à l'annexion quelques dizaines de milliers d'Allemands formant des îlots irréguliers au milieu de la Bohême et aux abords de la Baltique, on risquerait fort d'empêcher le droit des Tchèques de former une République libre ou de priver la Pologne d'un accès à la mer qui est indispensable pour assurer son indépendance politique et économique.

On a, à plusieurs reprises, entendu justifier des annexions fort contestables en invoquant la doctrine de l'équilibre des États. Nous verrons plus loin que cette doctrine, aujourd'hui très critiquée, n'est cependant pas sans fondements et qu'elle

peut empêcher la constitution de ces grands empires si dangereux pour la paix mondiale. Mais, au point de vue que nous étudions maintenant, la notion de l'équilibre est déformée et même inversée. Dans sa forme pure, cette notion insiste tout simplement sur le fait qu'il est contraire à l'indépendance et à la sécurité des États de laisser l'un d'entre eux devenir puissant au point de menacer tous les autres. C'est donc essentiellement une théorie de modération et de limitation. Des hommes politiques l'ont faussée et transformée en apologie de l'annexion injustifiée en prétendant que lorsqu'un État s'accroît, les autres puissances ont le droit de s'agrandir à leur tour, par compensation et soi-disant pour maintenir l'équilibre des forces. Bismarck a justement baptisé ces pratiques, très connues de lui d'ailleurs, de *politique des pourboires* et on ne les a guère rehaussées en les appelant, comme on a cru le faire habilement, le *système copartageant.*

Les annexions ainsi motivées ne sont, en effet, que le développement, sur une vaste échelle, d'un abus initial. Un État s'empare d'un territoire sur lequel il n'a aucun droit. Les autres gouvernements devraient le rappeler au respect du droit et de la morale. Loin de là, ils s'efforcent de l'imiter et, naturellement, entendent s'agrandir au prix du moindre effort, c'est-à-dire aux dépens des peuples les moins résistants. On fait des annexions sans même qu'on en ait besoin, simplement parce que le voisin en use ainsi et pour ne pas être en arrière de lui sur la route de l'iniquité. Ainsi, de 1896 à 1900, la Chine s'est trouvée en butte à des demandes de cessions territoriales de la part de la plupart des grandes puissances d'Europe, sans autre cause que le Japon, en étant victorieux lors de la guerre de 1895, avait révélé la faiblesse de l'Empire du milieu et s'était annexé l'importante région de Port-Arthur, sans pouvoir la conserver d'ailleurs devant les demandes de la Russie qui finit par se faire octroyer cette même région.

En Europe, les annexions de compensation ont conduit à des marchandages de nations et à des morcellements de pays

dignes du moyen âge, ainsi qu'on le vit au Congrès de Vienne. Bismarck considérait ouvertement que le Luxembourg et la Belgique n'avaient aucun droit à l'existence internationale et admettait que ces contrées pouvaient parfaitement servir de monnaie d'échange entre la Prusse et la France. Les États balkaniques ont également usé de cette tactique de pure jalousie, allant jusqu'à se faire la guerre, comme entre la Serbie et la Bulgarie en 1885, uniquement parce que l'un d'eux était empêché par les circonstances de s'agrandir comme son voisin.

L'annexion revêt enfin son aspect le plus fâcheux lorsqu'elle est l'aboutissant pur et simple de la conquête. Nous ne reviendrons pas sur notre condamnation générale de cette dernière. Rappelons toutefois comme annexions tout particulièrement contraires au Droit des gens le plus élémentaire, celles de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne en 1871 et de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche en 1908. Si nous remontions dans le passé, nous serions amené à citer des exemples encore plus déplorables, comme les trois partages de la Pologne, dépecée sans scrupules au XVIIIe siècle par l'Autriche, la Prusse et la Russie. Cet assassinat historique d'un noble peuple et d'un État libre montre assez tout l'odieux que peuvent revêtir les annexions de conquête.

Nous pensons donc que si l'annexion peut, dans certains cas, être admise ou même recommandée, il convient de lui réserver en général un accueil méfiant. Le plus souvent, elle est la consécration de la convoitise du bien du faible par le fort dépourvu de conscience. Presque toujours, elle est le résultat d'une guerre injuste et le prix de la violence, accomplie contre le gré des peuples et contraire aux idées modernes sur le droit de libre disposition des nations civilisées. Nous savons par ailleurs qu'on a cherché à légitimer les annexions par le plébiscite, mais que celui-ci est rarement pratiqué, encore plus rarement d'une façon loyale et sincère. Notons toutefois qu'au traité de paix de 1919, des plébiscites ont été organisés avec un souci particulier d'équité pour

déterminer à quelle nationalité voulaient se rallier certaines populations frontières de l'Allemagne, au Sleswig, dans le bassin de la Sarre et dans la région de Dantzig.

On ne doit pas confondre avec l'annexion l'événement qui a été très heureusement appelé la *désannexion*, c'est-à-dire la reprise par le gouvernement légitime d'un territoire à lui injustement enlevé. Ainsi l'Allemagne a pratiqué envers l'Alsace-Lorraine la politique d'annexion la plus éhontée et contraire à la volonté indiscutable des intéressés. Lorsque la France est rentrée en 1918 dans les provinces perdues, elle n'a pas répondu à une annexion par une autre annexion, elle a simplement effacé les conséquences d'un vol international qu'aucun laps de temps ni aucune ratification ne pouvait couvrir.

§ 23. — **Effets de l'annexion.** — Nous avons peu de considérations à présenter sur le mécanisme même de l'annexion qui est beaucoup plus simple qu'en matière coloniale. Quelquefois l'annexion s'accomplit sans titre, par une simple déclaration unilatérale de l'État annexant; c'est ce qu'a fait le gouvernement autrichien à l'égard de la Bosnie-Herzégovine en 1908, ne pouvant même pas trouver l'ombre d'une justification à un acte ouvertement contraire au traité de Berlin. De tels abus sont heureusement exceptionnels et ordinairement on respecte les apparences par un traité passé entre la puissance annexante et l'État diminué. Un semblable traité peut être loyal et sincère. Trop souvent il est dicté à la suite d'une guerre victorieuse et entaché de tous les vices de l'esprit de conquête. Néanmoins, la convention internationale présente l'avantage de bien préciser le territoire cédé et surtout les conditions juridiques nouvelles qui découlent du changement de souveraineté. Portant en effet sur des territoires généralement riches et peuplés, l'annexion entraîne de graves répercussions dont nous allons présenter les principales.

Avant d'entrer dans des détails, il est bon de faire remarquer que l'annexion est susceptible de larges variations dans

son étendue d'application. Sa forme la plus absolue se dénomme annexion totale et consiste dans l'absorption intégrale d'un État par un autre. Le gouvernement annexé disparaît dans sa totalité et tous ses droits et devoirs passent au gouvernement annexant sous des réserves indiquées plus loin. L'annexion totale implique, par conséquent, la mort d'un État, mort violente parfois comme la capitulation du Transvaal et de l'Orange en 1902 au profit de la Grande-Bretagne, mort pacifique dans d'autres circonstances ainsi qu'il advint lors de la fusion de diverses principautés italiennes avec le Piémont en 1861. Cependant, en raison de son caractère absolu, l'annexion totale est peu fréquente.

Lorsque le démembrement et le changement de souveraineté ne portent que sur une fraction du territoire d'un État, on dit qu'il y a annexion partielle. L'annexant a moins de profit, mais aussi moins de charges à recueillir, car celles ci sont généralement limitées aux obligations spéciales à la portion annexée. Des difficultés, que nous verrons bientôt, se soulèvent pourtant à propos de la participation aux charges financières de l'État amoindri.

En cas d'annexion partielle ou totale, le déplacement de souveraineté n'est pas toujours aussi complet que les principes paraissent le commander et la diplomatie a inventé une série de modalités pour atténuer ces principes le cas échéant. Une pratique fréquente, sur laquelle nous aurons à revenir, est l'établissement d'un protectorat qui laisse subsister une notable partie de la souveraineté et de la législation intérieure de l'État faible. Un autre procédé, plus récent et surtout employé à l'égard de la Chine, consiste dans ce qu'on appelle une cession à bail.

La cession à bail a une apparence modeste. Elle se borne à permettre à un État étranger de s'établir, pour un temps donné théoriquement, sur une portion limitée du territoire national. Il n'en devient pas propriétaire, bien qu'il ne paie pas de loyer, et la souveraineté locale est présumée simplement suspendue. Notamment, les habitants ne sont pas

obligés de changer de nationalité. Mais il ne faut pas se dissimuler qu'en fait la portion cédée à bail court grand risque de ne pas revenir à l'État dont elle a été détachée et que d'ailleurs l'occupant se conduit en attendant comme un maître absolu.

Ainsi, l'Allemagne s'était fait céder à bail par la Chine la région de Kiao-Tchéou et en avait fait une formidable position stratégique commandant les abords du golfe du Petchili. En 1914, le Japon en a fait le siège et s'en est emparé, mais la Chine n'en a pas reçu la restitution malgré ses réclamations à cet effet.

Tous ces points étant établis, nous étudierons les principaux effets des annexions en ce qui concerne les modifications de législation et de nationalité, leur influence sur les traités et les questions, très actuelles, de participation aux dettes publiques des États intéressés. Il va sans dire que les annexions entraînent bien d'autres répercussions sur la situation des fonctionnaires, l'effet des jugements, etc. Mais ce sont là des questions intéressant surtout le droit privé et sortant de notre cadre.

La conséquence primordiale de toute annexion est la prise de possession du territoire par l'annexant. On peut même dire que c'est le but principal recherché par celui-ci. Il s'ensuit, ainsi que nous l'avons dit à plusieurs reprises, un changement de souveraineté. L'État annexant devient, en principe, maître de son nouveau domaine et l'État démembré y perd toute autorité. Matériellement parlant, on assiste à l'occupation militaire et administrative par le nouveau gouvernement, lequel se fait remettre les biens du domaine public, les papiers officiels et les propriétés du précédent souverain en tant qu'il s'agit du territoire annexé. Ces règles s'appliquent notamment aux chemins de fer, même ceux appartenant à des compagnies commerciales. Il est admis, en effet, que l'État conserve une sorte de contrôle supérieur sur les voies ferrées concédées et peut notamment les racheter. L'annexant, succédant aux droits de l'annexé, en

profite presque toujours pour prendre possession des chemins de fer situés sur le sol acquis par lui. Toutefois, comme les compagnies concessionnaires ont droit à une indemnité de dépossession, celle-ci devra être acquittée par l'annexant. Il est, en effet, de règle essentielle que les modifications de souveraineté ne sauraient avoir aucune répercussion sur la propriété privée des habitants et des sociétés commerciales.

La législation de l'annexant devient, dès l'annexion, seule applicable au territoire démembré, spécialement au point de vue militaire et fiscal. Les recrues sont incorporées sous les drapeaux du nouveau gouvernement qui perçoit seul aussi les impôts. De même, les tribunaux rendent la justice au nom de l'annexant et font exécuter, généralement sans délai, ses lois pénales. Pour ce qui est des lois civiles et commerciales, il est au contraire d'usage de laisser un certain temps s'écouler avant de les imposer à la population, de façon à ne pas trop heurter des habitudes acquises.

Une grave conséquence de l'annexion est le changement de nationalité imposé aux habitants du territoire démembré. Cela est évidemment nécessaire en cas d'annexion totale, puisque l'État ancien disparaît en entier. Mais on agit de même en cas d'annexion partielle sans tenir compte des vœux des populations qui souvent regrettent leur première patrie. Tout au plus réserve-t-on un droit d'option pour ceux qui se refusent à obéir à un nouveau pouvoir. Mais le plus souvent ce droit d'option est entouré de réserves le rendant illusoire pour beaucoup de personnes. C'est ainsi qu'on exige une déclaration formelle et surtout la condition d'abandonner le territoire annexé. Cet exil forcé fut notamment appliqué avec rigueur par l'Allemagne aux Alsaciens-Lorrains désireux de rester fidèles à la France. Dans le même sens excessif, le gouvernement allemand imposa, en 1872, aux femmes mariées et aux enfants mineurs la nationalité de leur mari ou de leur père, sans tenir compte d'une volonté contraire qu'ils pourraient manifester. Toutes ces pratiques rappellent fâcheusement les temps où les seigneurs féodaux se considé-

raient comme propriétaires des biens et des personnes de leurs sujets et les échangeaient comme du bétail.

Les répercussions de l'annexion sur les traités internationaux sont d'intérêt spécial en ce qui concerne les rapports des divers États entre eux. D'une façon générale, les traités signés par l'État annexant, faisant en quelque sorte partie intégrante de sa législation et de sa souveraineté, s'appliquent de plein droit au territoire annexé et en éliminent par cela même les conventions conclues par le gouvernement antérieur. Ainsi, pour prendre un exemple précis, les traités de douane et de commerce régissant le territoire démembré sont ceux de l'annexant et non plus ceux de l'annexé, même si les intérêts économiques se trouvent lésés par cette substitution automatique.

Une difficulté se présente quand l'annexant se trouve devant des conventions touchant spécialement le pays annexé. Il en est ainsi d'accords relatifs à des questions de frontières ou établissant un régime international exceptionnel comme la défense de fortifier certaines vallées de la Savoie, clause établie en 1815 à la charge du Piémont et dont la France a hérité en 1860. On admet, en effet, que ces traités spéciaux font partie intégrante du sol cédé et constituent, pour ainsi dire, une charge inséparable de l'acquisition du territoire. L'État annexant est donc obligé de les respecter.

Restent à étudier les effets de l'annexion sur les dettes publiques des États intéressés, sujet dont l'importance pratique va chaque jour croissant. Lorsqu'on est en présence d'une incorporation totale d'un État à un autre, il est visible que l'annexant doit prendre à sa charge la dette tout entière de l'annexé ; sinon il y aurait une véritable banqueroute de l'État annexant, accroissant ses domaines tout en répudiant les responsabilités qui grèvent les nouveaux territoires. C'est ainsi que le royaume d'Italie a incorporé dans sa dette propre les emprunts souscrits par les nombreux États de la péninsule lors de son unification.

Il y a une grave controverse lorsqu'il s'agit d'annexion

partielle. On admet bien que les dettes purement locales, hypothéquées pour ainsi dire sur la portion démembrée, suivent le sort de celle-ci. Mais les usages diffèrent largement au sujet de la prise en charge d'une partie de la dette publique générale de l'État affaibli. La doctrine propose que l'annexant doit contribuer à cette dette dans la mesure où il diminue les possessions de l'annexé. Cette mesure sera généralement proportionnelle à la quote-part d'impôts que payait la portion annexée. Il y a là, en effet, une application du principe de justice que les charges doivent compenser les profits dans tout déplacement de richesse. Ainsi, en 1860, l'Italie fut reconnue débitrice d'une portion appréciable de la dette autrichienne à la suite de l'annexion de la Lombardie. Les États n'en agissent pas toujours ainsi et la tendance moderne est au contraire d'exiger, en cas d'annexion partielle, une cession franche et quitte de toute participation aux emprunts généraux de l'État démembré. L'Allemagne, en 1871, a refusé de contribuer en quoi que ce soit aux charges de la France tout en la spoliant de l'Alsace-Lorraine.

Nous noterons ici qu'au cas où un État nouveau se forme par séparation d'un autre État, on retrouve les mêmes questions qu'en matière d'annexion, seulement elles sont inversées. Pour ne traiter que la plus pratique, en général, l'État nouveau doit se déclarer débiteur d'une partie proportionnelle de la dette de l'ancien État. Dans quelques circonstances, il y a eu pourtant répudiation de la totalité de cette dette. Ainsi, la Serbie et la Bulgarie ont accepté, en 1878, le service d'une fraction de la dette ottomane, mais, en 1898, Cuba n'a voulu subvenir en rien aux emprunts espagnols.

CHAPITRE IV

Droit d'indépendance et légitime défense des États.

On a beaucoup écrit, chez les publicistes du Droit des gens, sur ce que l'on dénomme les droits et les devoirs fondamentaux des États. On assimile ceux-ci à des individus et l'on s'efforce de dresser la liste de leurs droits *absolus,* qui ne comporteraient ni discussion ni restriction, et de leurs droits *relatifs,* susceptibles d'être modifiés par les usages ou les traités internationaux. On cherche ainsi à établir une analogie entre les libertés publiques s'étendant à toutes les catégories de citoyens et les droits individuels provenant des situations et des contrats de chacun.

Ces discussions théoriques nous paraissent relever plutôt de la philosophie du Droit public que du Droit international positif que nous étudions plus spécialement. Nous devons toutefois constater que les États présentent un certain nombre de prérogatives spéciales que l'on est convenu d'appeler leurs droits et qui sont plutôt des caractères propres que la coutume moderne a imprimés à la vie internationale contemporaine.

Tous les droits fondamentaux étudiés par les auteurs se ramènent en effet à une constatation de fait déjà connue de nous, à savoir que les États sont indépendants les uns des autres et ne connaissent ni loi commune ni autorité supérieure. Il est donc nécessaire que chacun d'eux définisse lui-même ses attributs et aptitudes. Le plus pressant de ces

attributs est d'affirmer sa souveraineté autonome, et la plus nécessaire de ces aptitudes est de défendre cette même souveraineté. Indépendance et conservation de soi-même, tels sont, au fond, les seuls droits internationaux dignes d'être étudiés.

Avant d'en exposer les grandes lignes, nous sommes obligés de remarquer que ces droits, si fièrement qualifiés de fondamentaux, ne sont qu'une marque de faiblesse et un aveu d'inquiétude. Nous espérons même qu'ils ne seront que transitoires dans l'évolution du Droit des gens. L'indépendance jalouse dont se targuent les États signifie en réalité leur isolement et le caractère imprécis des relations de gouvernement à gouvernement. Les hommes, quoi qu'ils en pensent, ne sont pas faits pour vivre indépendants et libres. Ils exigent impérieusement des organisations sociales où l'individu abdique la majeure partie de sa personnalité. Cela peut paraître très beau de dire d'un État qu'il ne relève que de sa volonté autonome, mais, trop souvent, cette volonté solitaire n'est qu'une série de compromis avec les volontés rivales d'autres puissances plus fortes. Il vaudrait mieux qu'une véritable Société des Nations existât, gouvernement des gouvernements, assurant à ses participants la liberté réelle de sa vie intérieure et réglementant les rapports internationaux par des concessions mutuelles établies d'avance. De même, le Droit dit de conservation ou de légitime défense peut bien se justifier à l'heure actuelle où un État n'est protégé que par sa force matérielle, mais c'est un statut primitif et barbare. Les États devraient ne pas avoir à craindre de menaces de leurs pareils et, en cas d'agression, pouvoir compter sur tous pour châtier le transgresseur du Droit. C'est d'ailleurs en ce sens que la Conférence de la Paix de 1919 a élaboré un pacte de Société des Nations, d'ailleurs insuffisant au point de vue précédent.

§ 24. — **Autonomie intérieure des États.** — Le premier aspect du Droit d'indépendance des États se présente à nous sous la forme de leur liberté de législation et d'administra-

tion intérieures. Chaque gouvernement est maître chez lui et ne relève que de sa constitution. Les puissances étrangères n'y ont rien à voir, ni pour approuver ni pour blâmer. Tout se passe, en forçant un peu les termes, comme si l'État était seul sur la terre et entouré de déserts ou de régions inaccessibles.

Cette liberté intérieure, qui subit d'ailleurs de multiples restrictions sous la pression des faits, est un des points sur lesquels le sentiment national est particulièrement susceptible. Les autorités qui s'appuient sur l'étranger, les gouvernements accusés d'être influencés par des intrigues extérieures, les immixtions même discrètes des autres États, sont toujours vus avec une défaveur profonde par les populations les plus soumises. Le sentiment d'indépendance dans la vie politique d'un peuple a des racines énergiques dans la mentalité de l'Europe moderne, à tel point qu'il constitue parfois un obstacle aux progrès du Droit international en accentuant l'isolement des États, alors que l'avenir est dans leur coopération harmonieuse. Ce sentiment a une base réelle toutefois, en ce que l'histoire montre combien les États forts ont abusé de leur supériorité pour commander aux faibles. Pour écarter un abus possible, on rejette jusqu'aux conseils les plus désintéressés, dès qu'ils viennent d'un autre que de soi-même.

L'autonomie de la souveraineté interne d'un État s'applique tout d'abord aux lois et règlements qui n'intéressent que ses seuls ressortissants. Les gouvernements étrangers, n'étant nullement touchés par ce genre de législation, sont fort mal placés pour s'immiscer dans des affaires pour ainsi dire personnelles. Citons comme exemple tout ce qui se rattache à la vie locale ou municipale : les questions religieuses, la plupart des lois sur la presse, les associations, l'enseignement, l'hygiène, etc.

Les États peuvent désapprouver la politique intérieure d'un autre, ils peuvent même être d'accord pour la considérer comme fâcheuse, et en dehors des bonnes règles de la civilisation, le Droit des gens actuel ne les autorise pas à deman-

der des réformes ni même à formuler un blâme officiel. C'est ainsi que la Russie a refusé de recevoir une protestation des États-Unis sur la situation faite aux israélites dans l'Empire des tsars. La République américaine a réciproquement repoussé l'opinion du gouvernement moscovite sur les lynchages des nègres. Il faut cependant ne pas exagérer à l'extrême le devoir d'abstention des États, surtout lorsque cette abstention cache, en fait, des visées politiques. C'est ainsi que les puissances européennes ont faussement invoqué le Droit d'indépendance de l'Empire ottoman pour dissimuler leur impuissance, née des intrigues allemandes, à empêcher les massacres d'Arméniens qui ont, à plusieurs reprises, marqué d'une tache ineffaçable les pratiques sauvages des anciens dirigeants de Constantinople.

Les lois ne touchant que les seuls nationaux sont relativement rares. La plupart du temps, leur application s'étend aux étrangers résidant dans le pays. Lorsque ces lois ne font pas de distinction entre les citoyens et les étrangers, on admet encore que les puissances extérieures ne peuvent pas protester, même si ces lois sont fâcheuses.

Il en est ainsi notamment pour les dispositions fiscales qui peuvent être très lourdes et provenir d'une mauvaise administration financière. Supposons un gouvernement dont les sujets souffrent d'impôts excessifs dans un autre pays et que ce gouvernement aperçoive des moyens de réformes économiques et politiques qui amélioreraient la situation. Même en ce cas, l'État obéré a le droit parfait de ne tenir aucun compte des meilleures suggestions, dût-il en profiter directement. C'est, comme on le voit, une application, presque allant jusqu'à l'absurde, de l'idée que les États modernes ne se reconnaissent aucun supérieur et pratiquent l'individualisme sous une forme aussi complète qu'ils le peuvent.

Il peut arriver, d'autre part, que les lois intérieures soient faites directement et principalement à l'égard des étrangers ou d'une certaine catégorie d'étrangers, généralement pour édicter à leur détriment des mesures plus ou

moins rigoureuses. Ce seront, par exemple, des obligations de passeports à la frontière, de permis de séjour à l'intérieur, d'impôts spéciaux, d'exclusion de certains districts, etc. Il est évident que les gouvernements dont les ressortissants sont atteints recevront des réclamations de ceux-ci et ils ont des motifs précis de protestations. Néanmoins, ces protestations ne devront être formulées qu'avec la plus grande réserve et sous la forme de discrètes négociations diplomatiques. Sinon, on se heurtera très vite à la fois au Droit théorique d'indépendance et surtout à la susceptibilité nationale du pays objet de réclamations de ce genre. On l'a bien vu dans le conflit qui a surgi en 1906 entre les Etats-Unis et le Japon au sujet de l'exclusion des enfants japonais des écoles publiques de San-Francisco. Cette exclusion était assurément blessante pour le Japon directement visé et le gouvernement de Washington était loin de l'approuver. Mais il se trouvait gêné par le sentiment patriotique soulevé dans les districts de l'Ouest par le fait même de la protestation japonaise. Les adversaires de l'exclusion n'entendaient la combattre qu'à condition de ne pas paraître céder devant le cabinet de Tokio et on eut grand mal à empêcher le différend de prendre de sérieuses proportions.

Dans la vie internationale, des heurts analogues se sont souvent produits et ont amené de grosses difficultés pouvant aboutir à la guerre. Un État peut, délibérément ou non, molester sérieusement des étrangers et les atteindre notamment dans leurs intérêts économiques. Un autre gouvernement proteste. On lui répond par une déclaration d'indépendance dispensant de toute explication. L'honneur national est vite engagé, la diplomatie est impuissante et l'appel aux armes trop vite décidé. Il est incontestable, pour ne citer qu'un fait, qu'en 1898-1899, la guerre de l'Afrique du Sud fut précipitée par l'attitude du Transvaal qui faisait opposition au développement sur son sol de l'industrie minière aux mains des Anglais. Ceux-ci, à leur tour, estimaient avoir le droit de participer à la vie intérieure du Transvaal, préten-

tions contraires insusceptibles de conciliation et qui provoquèrent une lutte longue et douloureuse.

L'indépendance internationale des États doit encore s'entendre de tout ce qui concerne l'organisation et les tendances politiques des gouvernements. Nous avons antérieurement indiqué que les formes constitutionnelles, républicaines, monarchiques ou autres, doivent être tenues pour équivalentes dans les relations des États entre eux. Par conséquent et aussi par application de l'autonomie de la souveraineté interne des puissances, aucune d'elles ne peut conseiller ou blâmer l'institution de tel ou tel gouvernement. Les sympathies sont assurément permises et elles jouent un rôle certain dans la conduite de la politique étrangère. Mais ce serait une grave incorrection qu'un monarque s'immisçât dans la vie intérieure d'une république ou qu'une démocratie aille lancer un appel à l'émancipation adressé aux sujets d'un roi absolu. Il y a eu dans l'histoire plusieurs exemples de ces immixtions abusives que nous retrouverons en traitant de l'intervention. Notons ici qu'elles se produisirent toujours à des époques troublées et amenèrent, en général, des guerres, ce qui démontre assez leur caractère irrégulier.

§ 25. — **Changements de gouvernement.** — Les règles que nous venons d'exposer rendent bien clair le fait que les États n'ont pas à s'occuper des vicissitudes politiques normales chez tous les peuples, même les plus tranquilles. Les changements de ministères, le remplacement des présidents de Républiques, l'avènement de nouveaux souverains, sont affaires purement intérieures tant qu'ils s'accomplissent dans les limites du Droit constitutionnel. Il en va de même de la politique générale d'un gouvernement, qu'elle soit libérale ou conservatrice, socialiste ou capitaliste, les autres États n'ont rien à y voir, non plus qu'en ses modifications au cours des années.

Mais des secousses plus ou moins violentes peuvent se produire. Coups d'État et révolutions sont loin d'être rares et

les récents événements ont montré toute l'instabilité des régimes les mieux établis en apparence. Ici encore l'indépendance internationale exige que les peuples soient libres d'eux-mêmes et se donnent tel gouvernement que bon leur semble, fût-ce au prix de guerre civile. Ainsi le Portugal a traversé plusieurs révolutions au cours des dernières années; pas une seule fois les autres puissances n'y ont pris la moindre part ni même manifesté une sympathie officielle quelconque pour l'un des partis en lutte.

On ne saurait dissimuler pourtant que les changements de gouvernements, surtout à forme violente, sont susceptibles d'avoir des répercussions internationales graves. La raison en est connue de nous. Elle provient simplement de ce que le gouvernement, quel qu'il soit, mais lui seul, est l'agent nécessaire des rapports entre les États. Il faut, par conséquent, pour qu'un État puisse continuer à figurer dans la vie internationale, qu'il puisse disposer de représentants qualifiés pour parler en son nom. Il faut surtout, étant donné que le Droit des gens est basé, pour une large part, sur les coutumes et les précédents, qu'un gouvernement nouveau se relie à l'ancien et en accepte les engagements internationaux.

Nous devons insister quelque peu sur le principe précédent et ses applications les plus usuelles qui sont d'ailleurs basées sur les mêmes idées que celles déjà étudiées en matière d'annexion totale. La notion fondamentale est aussi identique : la survivance de la personnalité de l'État sous les diverses transformations qu'il peut être appelé à subir. S'il s'agit d'annexion, la souveraineté qui disparaît s'incorpore à un autre, d'où des modifications importantes; mais cependant le principe demeure que les engagements de l'État annexé, ceux financiers notamment, s'imposent à l'annexant dans toute la mesure possible. En présence d'un changement de gouvernement, fût-il profond au regard du Droit interne, la souveraineté internationale de l'État doit demeurer sans changement et, par suite, le nouveau gouver-

nement est le successeur obligatoire de son prédécesseur. Nous pouvons mentionner, au surplus, que si les engagements et les rapports internationaux dépendaient de la forme d'un gouvernement ou des individualités des hommes d'État, les relations des puissances entre elles seraient frappées d'instabilité la plus fâcheuse et cela amènerait infailliblement de graves conflits où l'étranger, directement menacé dans ses intérêts, interviendrait fatalement dans les querelles de politique intérieure.

La doctrine comme la pratique sont très fermes dans le sens que nous indiquons. C'est ainsi que les traités sont observés en dépit de toute modification dans le gouvernement. Après la révolution de 1917, les successeurs de Nicolas II maintinrent avec une fidélité absolue l'alliance de la Russie avec l'Entente jusqu'aux jours où les bolchevistes renièrent, là comme ailleurs, les règles régissant les sociétés contemporaines. La Révolution française, en dépit du renversement de l'ancien régime, avait accepté sans hésiter les conventions de la monarchie déchue et la troisième République avait bien précisé son intention de faire strictement honneur à la signature de la France, par quelque gouvernement qu'elle fût apposée. On n'excepte de cette coutume que les accords dynastiques conclus de souverain à souverain pour régler des questions personnelles telles que l'accession ou la succession à un trône déterminé. Ces traités n'intéressent pas la vie internationale de l'État et tombent avec leurs signataires.

Le même respect des engagements d'un précédent gouvernement s'impose pour la dette publique. La France paie des arrérages de rentes souscrites sous des régimes politiques bien différents et elle assure, encore aujourd'hui, des contrats conclus sous l'ancien régime. Aux raisons de droit s'ajoutent ici des motifs d'utilité et de crédit, car un gouvernement qui renie le coupon des rentes de l'État donne immédiatement la mesure de sa capacité financière. Qui voudrait, en effet, prêter à un pouvoir habitué à mépriser

une signature solennelle? Aussi, quand la Russie des Soviets a répudié, en 1918, le paiement des fonds russes, non seulement elle a méconnu les principes généraux de justice, mais elle a commis une lourde faute politique, s'interdisant tout appel aux capitaux, absolument nécessaires, à l'époque actuelle, même pour une organisation sociale se qualifiant de communiste absolue.

La banqueroute bolcheviste est d'ailleurs restée isolée. Tous les précédents sont concordants en faveur de l'exécution indiscutée des promesses et conventions signées par un gouvernement remplacé par un autre. Tout au plus, si on est en présence de contrats et d'emprunts passés par un pouvoir insurrectionnel sans durée ni autorité précise, on admet que le gouvernement régulier n'est pas lié parce que lui seul, et pas un autre, a eu qualité pour disposer de la signature de l'État.

Les liens unissant un gouvernement postérieur à celui antérieur sont tellement forts qu'ils s'étendent même si la responsabilité de l'État provient d'actes critiqués par le nouveau pouvoir et qui ont pu être la cause de la révolution. Ainsi la Restauration a payé sans discuter de larges indemnités pour des abus accomplis au nom de Napoléon Ier. Plus tard, la troisième République a agi de même à l'égard des dommages-intérêts réclamés par des particuliers victimes des agissements du second Empire. La règle de la transmission de la responsabilité peut donc être considérée comme d'une portée très générale.

Le Droit des gens y attache une particulière importance, à tel point que les usages diplomatiques appliquent, en matière de changement de gouvernement, la procédure de la *reconnaissance* que nous avons expliquée en parlant de la formation d'un État nouveau. Tant qu'un gouvernement révolutionnaire n'est pas reconnu, c'est-à-dire admis dans les relations politiques par les autres puissances, il n'a qu'une autorité précaire au point de vue international. Ce gouvernement peut bien exister en fait et jouir même d'une notable influence, mais il lui man-

que tout de même la consécration complète dont l'effet matériel et moral est très grand.

La reconnaissance d'un gouvernement s'accomplit en général simplement en lui envoyant et en recevant des agents diplomatiques. Quelquefois il y a une déclaration formelle des puissances étrangères. Avant la reconnaissance explicite, en sens contraire, on note fréquemment des rapports diplomatiques de fait, officieux mais non officiels, et qui ont pour but, soit de traiter des affaires urgentes, soit de s'assurer de la solidité de la nouvelle autorité. Il faut, en effet, admettre que, de même pour la formation d'un jeune État, la reconnaissance ne doit pas être un acte arbitraire de sympathie ou de politique. Dès qu'un gouvernement, même déplaisant, peut être considéré comme stable et conforme à la volonté nationale, les autres États sont obligés de le subir et de le reconnaître. Sinon, ils s'immisceraient dans les affaires intérieures du pays en révolution, méconnaissant ainsi son Droit d'indépendance.

Par analogie à ce qui se passe quand un État se constitue aux dépens d'un autre après une révolution violente, les coups d'État et changements non consentis de gouvernement amènent de sérieuses difficultés politiques à propos de leur reconnaissance. Suivant que celle-ci est précoce ou tardive, elle peut être considérée comme un encouragement ou une hostilité excessive envers le nouveau gouvernement. C'est ainsi que lors de l'insurrection de Cuba et des Philippines, en 1898, parmi les motifs de la guerre hispano-américaine fut la reconnaissance hâtive des comités insurrectionnels formés dans ces îles et dont l'Espagne prétendait être en situation de réduire l'autorité par ses propres forces.

Tant que la lutte civile existe, il est plus prudent de s'en tenir aux relations avec l'ancien gouvernement que l'on appelle généralement le gouvernement régulier, pourvu qu'il conserve encore un pouvoir appréciable. Quand l'insurrection a triomphé, quelquefois on exige une sorte de ratification légale par le peuple intéressé. C'est ainsi qu'en 1870 le gou-

vernement de la Défense nationale, bien que reconnu immédiatement par plusieurs puissances, tels que les États-Unis, l'Italie, la Suisse, dut attendre les élections de l'Assemblée Nationale pour voir la République obtenir la reconnaissance explicite d'autres États comme l'Angleterre, l'Allemagne, la Russie.

§ 26. — **Les lois et les frontières.** — Revenant à l'étude des conséquences fondamentales du Droit d'indépendance des États, nous devons maintenant donner quelques précisions sur un point brièvement indiqué plus haut : la toute-puissance de la loi dans les limites des frontières et son incapacité à agir au delà.

Le principe lui-même s'explique aisément. Du moment que l'État est souverain absolu et ne relevant d'aucun supérieur, sa volonté législative ne saurait être restreinte sur son territoire et elle s'impose à tous ceux qui y résident ou y possèdent quelque chose, sans avoir à distinguer s'ils sont nationaux ou étrangers. Comme les États voisins font un raisonnement identique, la ligne frontière marque une séparation abrupte entre deux volontés indépendantes et deux législations sans concordance nécessaire ni même probable.

Ces considérations ne sont pas seulement théoriques, elles s'appliquent très largement en pratique et sont une entrave sérieuse au progrès de la civilisation et du droit. Le régime de la frontière étanche était admissible quand les voyages étaient rares, les échanges économiques superficiels et les relations internationales exceptionnelles. A l'heure actuelle, la vie des peuples s'oriente d'une façon toute différente. Aucune nation ne saurait demeurer fermée chez elle, à tel point que l'on a inventé un droit, plutôt discutable, dit de commerce mutuel, pour obliger les États à s'ouvrir aux transactions internationales. Il en résulte que chaque pays doit s'accommoder de la présence sur son sol de nombreux étrangers, tandis que ses fils se trouvent de leur côté au delà des frontières. La facilité et la rapidité des moyens de transport

modernes rend de plus en plus illusoire la clôture hermétique d'un territoire et rien n'est plus nuisible aux affaires comme des changements de législation suivant le lieu où l'on se trouve.

Ces idées sont fort anciennes et l'un des peuples les plus jaloux de leur autorité, les Romains, avait déjà établi la distinction entre le Droit des citoyens, *jus civile,* et le Droit accessible à tous les résidents même non nationaux, *jus gentium.* De nos jours, ces considérations n'ont pu que prendre de plus amples développements. Un État qui voudrait ignorer les législations étrangères se verrait l'objet de mesures de réciprocité qui lui nuiraient gravement. La tendance générale de la civilisation est tout au contraire de chercher à établir des principes législatifs communs à plusieurs États ou tout au moins identiques chez eux.

Le domaine où l'importance de la frontière est demeurée la plus grande est celui des lois pénales. Ces dernières s'appliquent, sur tout le territoire indistinctement, à quiconque y réside, quelle que soit sa nationalité. Cela se conçoit comme faisant partie du Droit de souveraineté interne. Il est au contraire plus discutable d'admettre que la justice répressive étrangère doive être considérée comme nulle et non avenue, ce qui est la règle communément admise. C'est ainsi que les condamnations pénales prononcées dans un autre pays ne sont jamais exécutées ni même soumises à revision par les tribunaux nationaux, chose qui, dans certains cas, assure une impunité scandaleuse à des malfaiteurs habiles. On peut tolérer semblable particularisme lorsqu'il s'agit de sentences rendues dans un pays de civilisation incertaine, mais il y a abus du Droit d'indépendance lorsqu'on en vient à refuser toute valeur à des décisions émanant de juridictions pénales offrant toutes garanties, comme celles organisées en Angleterre, en Belgique, en France, en Italie, etc.

Les États qui s'opposent à toute action chez eux de la loi répressive extérieure cherchent souvent, par une bizarre inconséquence, à étendre la leur propre au dehors. Ceci est,

à la rigueur, admissible quand il convient de réprimer des délits commis par des nationaux à l'étranger et qui n'y ont pas été jugés. La chose devient fort critiquable lorsqu'on punit une infraction commise à l'étranger par un étranger. C'est ce que font pourtant bon nombre de législations : anglaise, française, belge entre autres, à l'égard des attentats à la sûreté de l'État.

Le respect trop absolu de la limitation de la loi pénale à la frontière aurait amené les États à se servir réciproquement d'asiles de criminels, les uns contre les autres. On a imaginé, pour y parer, la procédure de l'extradition par laquelle un gouvernement demande à un autre gouvernement de lui livrer tel inculpé ou tel coupable. Il est à bien remarquer que l'extradition a lieu de gouvernement à gouvernement et non pas d'autorités judiciaires à autorités judiciaires. Il en résulte qu'elle constitue un acte à caractère politique et non juridique. Le gouvernement sollicité est maître ou non d'accorder ou de refuser l'extradition sans avoir à tenir compte de la culpabilité réelle. Ainsi, il est de règle de refuser l'extradition pour les crimes et délits d'ordre politique ou militaire, de ne pas livrer ses propres nationaux même coupables. L'extradition relève d'ailleurs, comme les questions précédentes, du Droit pénal pur et nous n'insisterons pas davantage à son sujet.

Nos explications seront également fort succinctes au sujet de la conciliation internationale des diverses lois civiles et commerciales dont l'étude rentre dans le Droit international privé. Les principes sont toujours les mêmes, seulement beaucoup plus tempérés en pratique. C'est ainsi que l'on considère l'étranger comme encore rattaché à sa patrie et on cherche, dans une large mesure, à lui appliquer les lois de son pays d'origine. Réciproquement, on n'impose pas la loi française par exemple à ceux de nos concitoyens en résidence au dehors et on admet, pour les contrats notamment, qu'ils suivent les règles de la loi locale.

Les jugements en matière civile ou commerciale, rendus

par des tribunaux étrangers, ne sont pas, comme en Droit pénal, tenus pour sans valeur. Certains pays, la Russie et l'Italie, les admettent d'emblée. D'autres plus nombreux et comprenant notamment la France, soumettent les jugements étrangers à une revision par les tribunaux locaux qui en prononcent ou non la possibilité d'exécution : c'est la méthode dite de l'*exequatur* (qu'il soit admis). Quelques législations, plus exclusives, comme celles des États anglo-saxons, ont encore tendance à ne pas tenir compte des décisions rendues à l'extérieur.

Des efforts sérieux ont été tentés récemment pour unifier les législations sur un certain nombre de points fondamentaux. Les conventions de La Haye de 1902 ont ainsi établi des principes sur le mariage, le divorce, la tutelle des enfants, etc., qui seront suivis par les tribunaux des douze États signataires lorsque des étrangers seront en cause. Les grands traités internationaux, comme ceux de Berne sur l'union postale ou la propriété industrielle, indiquent dans quel sens de nouveaux et désirables progrès pourraient être facilement atteints.

L'indépendance législative et judiciaire des États produit encore des effets dans une hypothèse classique : celle de savoir si l'on peut citer un État étranger en justice devant les tribunaux d'un pays. En thèse générale, la question est nettement négative, et c'est ce qui fait dire que le Droit international est dépourvu de tribunaux. Il ne saurait en être ainsi actuellement d'après la conception du Droit d'autonomie souveraine des puissances, mais on peut parfaitement admettre des modifications, déjà pratiquées d'ailleurs, à la rigueur des principes. C'est ainsi que, par voie de traités d'arbitrage, on a vu la Cour de cassation française appelée à statuer dans un litige intéressant le Nicaragua. La Cour de La Haye a rendu plusieurs sentences touchant des États souverains, le Vénézuela par exemple. Il semble bien avantageux de prévoir que les États puissent être rendus responsables des violations de leurs engagements et même de leurs

fautes. Sans doute, il est difficile de les faire juger par des tribunaux relevant d'une puissance qui n'est que leur égale, mais on admet très bien l'institution d'une juridiction supernationale, complétant la Société des Nations et empêchant que l'indépendance d'un État puisse lui servir de rempart juridique pour justement méconnaître le Droit.

§ 27. — **Liberté de politique extérieure.** — Nous avons jusqu'ici surtout considéré le principe de la souveraineté des États au point de vue de la politique intérieure et du Droit privé. Ce même principe est également applicable dans le domaine de la politique étrangère.

Un État est ainsi qualifié pour orienter sa diplomatie et ses tendances extérieures comme bon lui semble. On ne peut pas lui faire officiellement grief de contracter ou de refuser une alliance déterminée, d'avoir des sympathies ou des antipathies pour telle ou telle puissance, pourvu, bien entendu, que ces actes ne dégénèrent pas en agressions ou en provocations. De même, un gouvernement conduit ses relations diplomatiques suivant sa volonté, se montrant conciliant ou intransigeant, favorable à certaines pratiques, hostile à d'autres. Tout cela est théoriquement soumis à sa seule décision. On résume ces idées dans la maxime que l'indépendance s'étend à la souveraineté externe.

En pratique, toutefois, du fait même que cette souveraineté entre en contact nécessaire avec les souverainetés identiques des autres États, l'indépendance théorique est beaucoup plus restreinte qu'en ce qui touche la souveraineté interne. La protection matérielle de la frontière est bien moins efficace et les diverses puissances sont naturellement fort disposées à restreindre une trop grande extension de la volonté de l'une d'elles. Cela est si vrai qu'on cite souvent parmi les Droits fondamentaux des États un Droit de commerce mutuel qui n'est autre qu'une limitation communément admise à l'indépendance absolue en matière économique.

Voici, d'après ses partisans, en quoi consisterait ce pré-

tendu Droit de commerce mutuel. Un État ne pourrait pas, dit-on, s'isoler des autres et les empêcher de profiter des bienfaits de l'expansion économique en fermant ses marchés à l'échange ou ses frontières à la production. Il ne faut pas, ajoute-t-on encore, de monopole positif ou négatif, positif si un État se réserve exclusivement telle industrie d'intérêt général, négatif si un gouvernement prive l'humanité tout entière d'une chose utile ou nécessaire qu'il se trouve seul posséder.

Les idées ci-dessus ont été soutenues parfois les armes à la main. Ainsi, au XVIIIe siècle, l'Angleterre a déclaré la guerre à l'Espagne parce que celle-ci interdisait tout trafic étranger avec ses colonies d'Amérique. En Extrême-Orient, on a vu, au XIXe siècle, le Droit au commerce mutuel invoqué par les États-Unis, l'Angleterre, la France, pour forcer la Chine et le Japon à ouvrir leurs ports aux étrangers et au commerce international. Pour le Japon dont l'ouverture remonte à 1854, le pays est absolument accessible dans toutes ses parties aux étrangers qui y peuvent commercer librement et cela depuis 1899. En Chine, le régime est bien moins libéral. Si, depuis 1844, quelques grands ports sont permis au négoce extérieur, les autres localités ne sont ouvertes que peu à peu et lentement. En dehors des côtes et des marchés de la Chine méridionale, le pays demeure fermé aux non-nationaux dépourvus d'autorisation spéciale.

La plupart des publicistes, lorsqu'ils commentent le Droit de commerce mutuel, présentent comme une restriction à ce Droit les prérogatives des différents gouvernements en matière de douanes. Il nous paraît plus logique d'étudier les grandes lignes de la législation douanière comme une application de l'autonomie des États en matière de politique extérieure.

On sait que les douanes consistent essentiellement à soumettre à un contrôle et au paiement d'un impôt toutes les marchandises qui traversent les frontières d'un État. En fait, les droits de douane sont rarement perçus à l'exportation et ils frappent à peu près exclusivement les produits à l'impor-

tation. Ces taxes se présentent donc nettement comme une restriction à la libre circulation des marchandises, caractère d'ailleurs avoué par l'école économique dite protectionniste, c'est-à-dire entendant défendre le marché intérieur contre l'arrivée des marchandises venant de l'étranger.

Si l'on prenait au pied de la lettre le Droit dit de commerce mutuel, l'institution des douanes en paraît bien une restriction. Dans les cas, assez fréquents, où il y a des tarifs si élevés qu'ils aboutissent pratiquement à la suppression de l'importation, le commerce international se trouve directement visé. Nous pensons, au contraire, que l'établissement de la ligne douanière et la fixation des tarifs rentrent dans l'exercice de la souveraineté interne et externe de l'État, souveraineté externe en tant qu'il s'agit de la notion même de la barrière à la frontière contre les objets venant du dehors, souveraineté interne lorsque le montant des taxes perçues est établi par la loi.

Ici, comme en d'autres matières, la souveraineté théorique doit se mitiger de modalités pratiques. L'État, qui est trop restrictif, se voit frappé par les autres puissances de prohibitions contre ses propres exportations. Les dénominations de représailles douanières ou de guerre de tarifs sont très expressives et correspondent à des faits réels. On en est venu, sous l'empire des nécessités, à concevoir des tolérances réciproques et des concessions mutuelles, souvent consacrées dans des traités spéciaux ou simplement établies par l'usage.

Actuellement, aucun État ne ferme absolument sa frontière et les prohibitions absolues sont temporaires ou exceptionnelles. Les tarifs douaniers sont presque partout à caractère protectionniste, il n'y a guère que l'Angleterre qui pratique encore le régime du libre-échange et encore non sans protestations de certains partis. Les États-Unis comptent, au contraire, parmi les pays à tarifs les plus élevés. Presque partout, on rencontre des traités de commerce ou de douane comportant des atténuations réciproques entre les contractants. La loi française du 29 mars 1910 a prévu une limite à

ces atténuations en édictant deux tarifs pour chaque catégorie de marchandises. Le premier est le tarif normal ou général, le second le tarif minimum qui représente les plus grandes concessions douanières que la France puisse consentir.

§ 28. — **Égalité des États.** — Une conséquence logique du Droit d'indépendance conduit à admettre l'égalité juridique des divers États entre eux sans qu'il soit nécessaire de faire de cette égalité un Droit fondamental distinct. En effet, dès que les États sont autonomes et n'admettent ni organe commun, ni autorité extérieure, il s'ensuit nécessairement qu'il ne saurait y avoir parmi eux ni supérieurs, ni inférieurs, ce qui revient à dire que tous sont égaux.

On peut, d'ailleurs, baser le droit d'égalité sur des notions plus abstraites, mais qui n'ajoutent pas grand'chose à l'idée. On peut soutenir que, dans la civilisation moderne, les hommes sont égaux en droits individuels, leurs groupements sociaux doivent jouir de cette même égalité. On peut dire encore que le Droit international reposant actuellement pour une large part sur les traités et le consentement des puissances, ce consentement n'est valable que donné librement, c'est-à-dire par des États ayant des volontés de même valeur et capables d'une discussion loyale.

Quoi qu'il en soit, le Droit des gens admet, comme une règle générale, l'égalité des États, sans effacer pourtant, bien loin de là, les profondes différences de fait qui les séparent. Nous verrons bientôt que la coutume internationale contemporaine sanctionne explicitement de graves inégalités politiques. Pour l'instant, restons-en au principe lui-même.

Les États sont égaux, ce qui veut dire que leurs droits et obligations doivent être théoriquement les mêmes, sans tenir compte de leur étendue, de leur population, de leurs ressources, de la forme de leur gouvernement. La république de Libéria comme la principauté de Monaco doivent être égalées à la Grande-Bretagne ou à l'Italie. Le respect d'une puissance doit, et surtout devrait, être indépendant de la force

matérielle dont elle peut se prévaloir. Les plus petites nations valent autant que les grands empires. L'histoire est, d'ailleurs, en ce sens. Athènes, insignifiante comme étendue géographique, n'a-t-elle pas tenu en échec la domination des Perses et son influence sur le monde n'a-t-elle pas été infiniment supérieure et plus durable?

Le principe général de l'égalité des États n'est pas discuté dans la doctrine et il a été souvent consacré dans les réunions diplomatiques. Les conférences de La Haye de 1899 et 1907, dites de la Paix, ont formellement reconnu des Droits identiques à toutes les puissances. La base même de la Société des Nations est une nouvelle reconnaissance de la même règle, puisque les Nations participantes entrent dans la société par un acte de libre volonté et qu'elles y trouvent les mêmes devoirs et les mêmes avantages. Les décisions de cette société doivent être prises à l'unanimité, ce qui est bien le signe matériel de l'égalité juridique des États, grands ou petits.

Pour descendre sur le terrain des faits, nous sommes obligés de reconnaître que le domaine d'application de la théorie de l'égalité internationale est beaucoup moins étendu. Les conséquences les plus tangibles se manifestent surtout dans des questions de cérémonial maritime ou diplomatique dont il ne faudrait pas s'exagérer l'importance, encore qu'elles méritent quelques explications.

Puisque les États sont égaux, leurs agents diplomatiques le sont aussi et, de fait, nous aurons occasion de montrer qu'ils possèdent sensiblement tous les mêmes prérogatives et qu'ils remplissent les mêmes fonctions. Lorsque diverses puissances négocient, elles sont, en principe, sur la même base et, notamment, chacune a le droit de se servir de sa propre langue, ce qui n'est pas sans créer d'ailleurs des difficultés de traduction, ou tout au moins des lenteurs. On l'a vu, par exemple, dans les séances plénières de la Conférence des Alliés tenue à Paris pendant l'hiver de 1918-1919, où les discours des chefs d'États devaient être, après leur prononcé, traduits, soit en français, soit en anglais. Lors-

qu'on en vient à la rédaction du traité, chacun peut encore revendiquer qu'il soit écrit dans sa langue. Il faut alors pourtant prévoir un texte de référence commun en cas d'erreur ou d'impossibilité de traduction exacte. De sérieux conflits, voire même des guerres, comme celle italo-abyssine de 1896, sont nés de l'oubli de cette précaution.

Pour éviter ces difficultés, pendant longtemps les États employaient une langue unique diplomatique. Le latin présentait cet immense avantage d'être une langue morte, c'est-à-dire de n'éveiller aucune jalousie contemporaine. Seulement, c'est devenu si bien une langue morte que les hommes politiques ne la parlaient ni ne la comprenaient aisément. On l'a alors, dès le XVI[e] siècle, remplacée par le français, non pas par déférence pour notre pays, mais à cause des qualités de précision et de clarté reconnues à notre langue. Le français a donc été longtemps l'idiome diplomatique. Les discussions et les traités des grands congrès l'ont exclusivement employé, même au Congrès de Berlin de 1878, où l'Allemagne ne pouvait cependant être accusée de sympathie exagérée en notre faveur. Actuellement, on tend à revenir à la pratique des langues nationales, tout au moins en faveur de l'anglais.

L'égalité des États trouve encore une application dans la signature des traités. Comme les représentants des puissances ne peuvent pas signer tous sur la même ligne, on a imaginé plusieurs systèmes pour ne froisser aucune susceptibilité. Une méthode assez puérile est celle dite de l'*alternat*, chaque puissance signant la première l'exemplaire qu'elle conserve et les autres dans un ordre déterminé comme on va le voir. Un autre procédé, évidemment égalitaire, est d'apposer les signatures par voie de tirage au sort. Plus généralement, on emploie l'ordre alphabétique du nom des États, ce qui est simple quand il y a une langue commune, mais compliqué, si plusieurs sont usitées. Ainsi, en français, les États-Unis passent, alphabétiquement, avant l'Italie, mais, en anglais, *Italy* doit s'écrire avant *United States*.

Le cérémonial maritime se réfère encore au principe de

l'égalité des États. En pleine mer, où il n'y a aucune souveraineté territoriale, les navires ne sont tenus les uns envers les autres à aucune marque de respect ni de salut. Les bâtiments de commerce se croisent constamment sans échanger aucun signe, si ce n'est pour des raisons nautiques ou à moins que l'un des capitaines soit particulièrement courtois.

Les navires de guerre sont plus cérémonieux et ils se saluent réciproquement de leur pavillon, le commandant inférieur en grade ou en ancienneté commençant le premier.

Dans les ports étrangers, les navires qui arrivent sont dans l'usage d'arborer leur drapeau national. Les navires de guerre peuvent même y adjoindre un salut par coups de canon à blanc lorsqu'ils pénètrent dans un port militaire d'une autre puissance. Tous ces points se rattachent d'ailleurs à la déférence que l'on doit aux autorités locales représentant la souveraineté de l'État.

Même sur le terrain du cérémonial, l'égalité des États n'est pas strictement observée. Lorsqu'il s'agit, dans une capitale, de régler pour les cérémonies l'ordre protocolaire ou de préséance où devront être rangés les agents diplomatiques des divers États, il semblerait logique de les classer suivant l'ordre alphabétique des puissances d'après la langue du pays où ils se trouvent. Au lieu de cela, on a imaginé une distinction, à allures désuètes, entre les États qui ont les *honneurs royaux* et ceux qui n'en jouissent pas.

Les honneurs royaux sont réservés aux États qui ont à leur tête un monarque portant le titre d'empereur ou de roi. On y adjoint les grandes républiques, comme les États-Unis et la France, aussi la papauté. Les États ainsi désignés ont droit à ce que leurs ambassadeurs aient le pas sur les représentants des États dépourvus d'honneurs royaux, ce qui fait, par conséquent, deux classes hiérarchisées.

La même division en deux classes, laquelle ne coïncide pas d'ailleurs avec la précédente, se retrouve, d'une façon plus grave, au point de vue politique. La pratique courante distingue, en effet, les grandes puissances et les États secon-

daires. Ceux-ci même sont répartis en États de second et en États de troisième ordre. Nous ne nions pas que ces distinctions ne reposent sur des raisons de fait et ne soient utiles dans la diplomatie usuelle, mais on ne saurait contester non plus que le principe de l'égalité ne reste ainsi directement méconnu.

Les grandes puissances sont celles qui s'arrogent, plus ou moins ouvertement, le droit de diriger les affaires du monde. La liste en est d'ailleurs variable suivant les fluctuations historiques et c'est une nouvelle objection contre cette division des États. Mainte grande puissance des temps modernes est tombée au second rang, sinon au troisième, parfois même elle a disparu. Ainsi est advenu à l'Empire d'Autriche-Allemagne, à l'Espagne, au Portugal, à la Suède, à la Pologne, qui ont, à certaines époques, figuré au premier rang de l'Europe. A l'époque du Congrès de Vienne de 1815, on admettait l'existence de cinq grandes puissances : Angleterre, Autriche, France, Prusse et Russie, dont l'ensemble formait la *pentarchie* et, sous le nom de Sainte-Alliance, entendait dominer tous les autres États. Plus récemment, la Prusse a été remplacée par l'Allemagne et la formation de l'unité italienne a adjoint l'Italie comme sixième grande puissance. Puis il a fallu considérer comme telles les États-Unis et le Japon, brisant ainsi, au profit de ce dernier, la coutume surannée de ne mettre au premier plan que des États chrétiens. Les bouleversements profonds résultant de la guerre de 1914 ont encore une fois changé le tableau. L'Autriche-Hongrie s'est effondrée, la Russie s'est mise provisoirement hors du Droit des gens, l'Allemagne elle-même, déchue de ses ambitions démesurées, devrait être classée maintenant au second rang. De fait, à la Conférence des Alliés à Paris, on a vu reparaître le chiffre ancien de cinq grandes puissances comme en 1815. Les noms ont varié : l'Angleterre et la France ont maintenu leurs vieilles et fières traditions, trois monarchies ont disparu, remplacées par les États-Unis, l'Italie et le Japon. Même dans le pacte de la

Société des Nations, on retrouve les grands États, toujours consultés, et ceux de second ordre dont les délégués ne sont pas convoqués en toute occurrence.

Du temps où les grandes puissances étaient toutes en Europe, on appelait volontiers leur groupement le *concert européen,* expression qui a eu toujours une allure un peu ridicule et que la dernière guerre aura probablement fait disparaître. Ce concert européen prenait aisément des allures dictatoriales à l'égard des autres puissances et se déclarait seul compétent pour régler les affaires de l'Europe, souvent sans tenir compte des véritables intéressés. Ainsi les questions balkaniques furent fréquemment arrangées, plutôt mal que bien, par le groupement des six puissances où des rivalités plus ou moins ouvertes empêchaient tout accord sincère.

Aussi bien, aux approches de la grande guerre, les grandes puissances s'affrontaient en deux camps : la Triple-Alliance (Allemagne, Autriche, Italie) et la Triple-Entente (Angleterre, France, Russie).

On aurait pu croire que le bouleversement de 1914 à 1919 aurait supprimé l'hégémonie de certaines puissances sur d'autres. Il semblerait que l'inégalité de fait des États soit plutôt augmentée. A la Conférence des Alliés, préparatoire à la paix, s'est formé ce que l'on a appelé le Directoire des Dix, c'est-à-dire un comité directeur à raison de deux délégués pour les grands Alliés : États-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie et Japon. Assez souvent, ce dernier État est même resté à l'écart. D'autres Alliés, même ceux ayant pris une part particulièrement active et tragique à la guerre : Belgique, Roumanie, Serbie, ont été invités seulement aux séances plénières ou leurs délégués cantonnés seulement dans des commissions un peu secondaires. On a eu ainsi les États à intérêts généraux et les États à intérêts particuliers, formules diplomatiques qui nous paraissent bien peu conformes à la théorie de l'égalité des États.

Même parmi les nations ne pouvant prétendre au rang de

grandes puissances, on distingue des échelons. L'Espagne, le Brésil, la Belgique sont sûrement des États de second ordre. Monaco, le Siam, l'Équateur peuvent être cités comme venant au troisième rang et on pourrait se livrer à des discussions irritantes pour déterminer la position exacte d'un État donné dans cette hiérarchie politique. Il est à souhaiter que ces classifications, basées surtout sur la force matérielle, aillent en s'atténuant avec le temps. Une véritable Société des Nations n'est possible que si les participants y ont des attributions et des obligations identiques ; l'égalité des États semble indispensable en Droit international ; elle n'exclut pas d'ailleurs une organisation supérieure pour faire régner un peu plus de justice.

§ 29. — **Droit de conservation.** — Comme tout organisme, les États ont le droit de vivre, c'est-à-dire de se protéger contre les causes d'affaiblissement et de pertes qui peuvent les menacer. Il est remarquable que la vie n'est d'ailleurs qu'une lutte constante contre la mort pour en retarder l'échéance sans pouvoir l'éviter. De même, aucun État n'est immortel et il est bien certain que dans quelques dizaines de siècles, les puissances contemporaines seront effacées de la scène du monde et peut-être même de la mémoire des hommes. Mais en attendant l'œuvre fatale du temps, il faut se maintenir, sentiment instinctif de l'homme et de tout être vivant, car sans lui les dangers environnants sont tels qu'aucune race ne pourrait parcourir le cycle de son évolution.

Les États sont constamment environnés de périls, intérieurs ou extérieurs, de même qu'un individu est sans cesse menacé de maladie ou d'accident. Contre ces périls, les États ont le droit précis et le devoir envers eux-mêmes de se prémunir le mieux qu'ils le peuvent. Ce n'est pas là, au surplus, un devoir vague et un droit sans application, car rares sont les puissances qui sont trépassées de vieillesse, de leur belle mort suivant une expression imagée ; nombreuses sont, au

contraire, celles qui ont été tuées prématurément, soit par des germes de dissolution intérieure, soit plus généralement sous les coups assassins de conquérants sans scrupules.

Dans le monde, partout, les forts sont à l'affût des faibles et la solidarité humaine est encore bien embryonnaire. Un gouvernement sans énergie ni autorité sollicite la révolte, un État sans défense provoque l'agression; cela même s'ils ne troublent personne simplement parce qu'ils sont des régions de moindre résistance où se satisferont à peu de risques des appétits inassouvis.

Dans la sphère du Droit privé, le Droit de légitime défense est indiscuté et même sanctionné par les législations. Son application directe est cependant rare, parce que le mécanisme de l'organisation sociale tend précisément à protéger les incapables par la force de la collectivité et à supprimer les occasions de luttes individuelles. Le Droit international est, nous le savons, terriblement en arrière sur ces points. Basé, malgré les multiples essais de Sociétés des Nations non encore éprouvés en pratique, sur l'isolement égoïste des États, le Droit des gens laisse chacun d'eux prendre soin de lui-même. Ce qu'on appelle le Droit d'indépendance et la souveraineté paraît très beau. Il est fier de ne dépendre que de sa propre volonté. Mais la compensation n'est pas loin, sous la forme d'une menace constante de voisins plus puissants et plus barbares. On doit sans cesse penser à défendre son existence au lieu de pouvoir progresser en paix.

Ces notions d'apparence abstraite se concrétisent trop aisément en faits brutaux. La France contemporaine ne songe, certes, qu'à vivre sans inquiéter personne. Elle ne cherche pas le bien d'autrui et se contente pleinement de son territoire légitime. N'ayant aucune pensée d'expansion, elle devrait n'avoir besoin que d'une gendarmerie intérieure pour maintenir la paix civile et ses ressources devraient pouvoir être intégralement appliquées à développer son génie et à accroître sa prospérité.

Au lieu de cela, plus du tiers, sinon la moitié du budget français, est consacré depuis bien des années à la Défense nationale. Et les milliards ainsi dépensés étaient encore insuffisants en présence de l'élan de la barbarie allemande. Dans un monde mieux organisé, la menace teutonne eût été collectivement maîtrisée et la France n'aurait pas eu le tragique honneur de sauver la civilisation en subissant proportionnellement plus de pertes et de deuils qu'aucun de ses Alliés.

Mais les réalités sont là et les vérités philosophiques les plus assurées doivent se plier aux contingences des faits. A l'heure actuelle, le Droit de conservation des États reste absolu, lourd fardeau, assurément, que l'avenir atténuera certainement en préparant une meilleure harmonie internationale. Pour l'instant, voyons ce qu'il en est.

L'État a d'abord la faculté de légitime défense en cas d'agression. Cela est tellement évident que tout commentaire est inutile. Il y a eu des fanatiques qui ont parfois soutenu qu'un gouvernement devait, dans l'intérêt de la paix universelle, se laisser égorger sans résister. Comme si la soumission des victimes avait jamais arrêté le bras des meurtriers! Les vrais pacifiques doivent au contraire, pour faire triompher leurs propres idées, mener un incessant combat contre les ambitions conquérantes. La Pologne du XVIIIe siècle ne menaçait personne et elle ne se défendit guère. Son dépècement ne fit qu'accroître les appétits et les menaces autrichiennes, prussiennes et russes. A l'attaque violente ou sournoise, on doit toujours répondre, non pas seulement par la défensive passive qui ne mène qu'à la défaite, mais par la résistance hardie et énergique, forte de son bon droit et capable d'initiative.

Ici se place la célèbre question de la guerre préventive. Peut-on ouvrir les hostilités pour empêcher une attaque non encore déclanchée? D'une façon générale, l'admission de cette théorie conduirait tout de suite à des guerres interminables, car nulle puissance ne serait sûre qu'une voisine ne

sera pas plus tard un danger redoutable et elle chercherait à l'écraser sans répit. D'autre part, il est certain que, militairement parlant, il est des cas où, bien que la lutte armée ne soit pas matériellement commencée, on peut la tenir pour ouverte en fait et on est autorisé pleinement à se battre sans avoir à faire le jeu de l'adversaire. Ainsi, quand le 2 août 1914, bien qu'ils n'aient déclaré la guerre que le lendemain, les Allemands franchissaient en plusieurs points la frontière, la France était certainement en position légitime de prendre toute mesure militaire et même de porter ses soldats en sol ennemi si elle avait cru devoir le faire.

On ne saurait, par contre, admettre des guerres préventives à longue échéance. Lorsqu'en 1875, Bismarck prétendait assaillir notre pays sous prétexte que son relèvement rapide faisait prévoir une guerre de revanche, sa prétention était tellement cynique qu'elle indigna l'Europe et que la Russie et la Grande-Bretagne lui firent nettement savoir leur volonté de ne pas rester neutres devant une telle infamie. La légitime défense ne l'est que si le péril est certain ; mais il n'est pas besoin que la victime soit déjà atteinte.

Le Droit de conservation des États les autorise encore à mener la lutte, lorsqu'ils sont attaqués, avec toutes leurs ressources, à condition de respecter les lois de la guerre exposées plus loin. Sous cette réserve, ils ont la faculté de conduire leur défense comme ils l'entendent, même s'ils viennent à troubler les intérêts des puissances neutres. C'est ainsi qu'un État en guerre peut prendre des mesures rigoureuses sur le séjour et la circulation des étrangers, qu'il peut fermer ses ports et ses rades, qu'il peut restreindre ou interdire les importations ou exportations, etc.

Le Droit de défense, très clair lorsqu'il comporte une résistance à un danger précis, l'est moins quand il prend la forme, cependant plus pratique, de mesures préventives contre des menaces futures ou même imaginaires. En théorie et par application de son autonomie internationale, un État fait ce qu'il veut en cette matière comme en toute autre,

mais les mesures de défense préventives peuvent cacher de véritables préparatifs d'attaque ou simplement en avoir l'apparence. Les autres gouvernements font alors entendre des protestations, d'où des incidents et des conflits.

Parmi les mesures préventives les plus communes, on trouve d'abord l'organisation de l'armée nationale et des fortifications de frontière. Tant que les États ne se seront pas entendus pour réduire loyalement les armements excessifs et contrôler sévèrement les contrevenants clandestins, chacun devra prévoir une force militaire dont il est en principe le seul juge. Il est clair, toutefois, que lorsqu'un gouvernement équipe des armées absolument disproportionnées avec ses besoins, il accomplit des actes de menace internationale caractérisée. Ainsi, en 1912 et en 1913, l'Allemagne, sans aucune raison valable ni même alléguée, renforça ses troupes dans une énorme proportion, plus grande encore, en réalité, qu'on ne le pensait. La France aurait assurément pu y voir un abus du Droit de conservation d'un État que nul n'inquiétait. Les autres puissances auraient dû aussi avoir des inquiétudes justifiées et peut-être la guerre eût-elle été évitée, car les événements ont surabondamment prouvé la volonté agressive de Berlin dès cette époque, accentuée encore par l'atonie de l'Europe.

Dans la faculté de préparer la défense rentre encore la conclusion d'alliances, pourvu que celles-ci n'aient pas de caractère agressif. L'alliance franco-russe et l'entente cordiale avec l'Angleterre remplissaient ce rôle au suprême degré. Il n'en était pas de même de l'alliance austro-allemande.

Dans l'ordre d'idées étudié, un gouvernement peut, même en temps de paix, réprimer l'espionnage et prendre des mesures pour interdire l'accès de certaines zones. Les ports militaires peuvent être fermés au commerce, la navigation aérienne non permise au-dessus des lieux fortifiés. Des plans stratégiques peuvent être élaborés et discutés officiellement sans que les autres États puissent s'en offenser. Il y a évi-

demment en tout cela une question de mesure, le principe étant qu'on est libre de tout prévoir pour se défendre et qu'on ne doit rien faire qui attente à la sécurité d'autrui.

La conservation des États peut encore impliquer des mesures à l'égard des étrangers, cela dès le temps de paix. Ce sont là des problèmes toujours délicats, à cause des répercussions internationales qu'ils soulèvent. Indiquons-en quelques-uns.

En premier lieu se présente le régime des passeports. Un gouvernement peut toujours soumettre à un certain contrôle les personnes qui veulent pénétrer sur son territoire et notamment vérifier leur identité et leur état sanitaire. Le cas échéant, des mesures de protection peuvent être prises, telles que enquêtes de moralité ou désinfection sur soupçon de maladies transmissibles. On doit même admettre la légitimité du refus d'admission d'individus suspects, même s'ils ne sont pas accusés d'un délit déterminé.

Tant que ces restrictions à la libre circulation des voyageurs sont isolées et justifiées, il ne saurait y avoir lieu à protestations sérieuses. Il en va autrement lorsque l'exclusion frappe de larges catégories d'individus, lorsque, en un mot, on entend réglementer l'immigration.

Pendant longtemps, les États considéraient comme un bienfait d'attirer les étrangers, à tel point que, par compensation, d'autres gouvernements s'efforçaient de restreindre par tous les moyens le départ ou l'émigration de leurs nationaux. L'Amérique notamment a reçu des millions d'Européens de toutes nationalités et les a assimilés avec le plus grand profit. Mais à mesure que la population devenait plus dense et quand la race jaune s'est mise aussi à voyager, le point de vue a changé et les immigrants ont été l'objet d'une défaveur marquée. Celle-ci s'est traduite par diverses lois dont les plus rigoureuses se trouvent aux États-Unis et dans quelques colonies britanniques. D'ailleurs, l'Angleterre métropolitaine elle même, à l'hospitalité traditionnelle, a, depuis quelques années, institué un contrôle assez serré pour empêcher l'ar-

rivée d'étrangers dits « indésirables ». Aux États-Unis, ce contrôle est beaucoup plus sévère, vérifiant la situation physique de l'immigrant, ses ressources, sa moralité, ses charges, ses moyens de travail, jusqu'à ses projets d'installation dans la contrée.

Ce n'est pas tout; dans plusieurs contrées, aux États-Unis encore, au Canada, en Australie, à Panama, etc., l'entrée des Chinois ou des Japonais est l'objet d'une réglementation supplémentaire particulièrement restrictive. Cette exclusion a provoqué de multiples réclamations de la Chine et du Japon. Cette dernière puissance s'est montrée tout particulièrement énergique et, sans pousser à l'extrême son conflit avec les États-Unis, elle a soulevé nettement, à la Conférence des Alliés à Paris en 1919, le principe de l'égalité de traitement pour tous les étrangers sans distinction de race ou de nationalité.

Telle paraît être en effet la conciliation du droit de l'étranger avec celui de défense d'un État. Ainsi, on admet l'interdiction d'un territoire à toute personne non nationale, mais pas une interdiction contre un pays seulement. L'Allemagne méconnaissait nettement cette règle du Droit des gens, lorsqu'à plusieurs reprises, en 1888 et 1890 entre autres, elle imposait aux seuls Français la nécessité d'une permission spéciale pour entrer et séjourner en Alsace-Lorraine. Au surplus, l'attitude allemande était contraire au texte précis de l'article 11 du traité de Francfort de 1871 qui interdisait tout traitement spécialement défavorable aux Français. Mais, à défaut de ce texte, les principes généraux auraient suffi à montrer l'injustice du régime d'exception élaboré à Berlin.

Les États, toujours en vertu du droit de se protéger eux-mêmes, sont encore autorisés à soumettre à un régime spécial les étrangers se trouvant à l'intérieur de leurs frontières. La plus énergique de leurs prérogatives à cet égard est la faculté d'expulsion qui existe partout, l'Angleterre ayant été la dernière à l'instituer. En France, l'expulsion est laissée à la complète discrétion du gouvernement qui peut déléguer ses

pouvoirs aux préfets des départements frontières (L. 3 décembre 1849). L'expulsion est donc purement administrative. D'autres pays prévoient au contraire des garanties d'ordre judiciaire.

Au-dessous du droit d'expulsion figurent diverses mesures couramment appliquées aux étrangers comme moyen de contrôle. Ce sont des permis de séjour, des déclarations de résidence (L. 8 août 1893), le paiement d'impôts particuliers. Tout cela n'excède pas les pouvoirs normaux de l'État de se prémunir contre des dangers d'espionnage ou d'agitation.

De nouvelles sources de difficultés apparaissent lorsqu'un gouvernement soumet à des règlements exceptionnels des étrangers d'une nationalité déterminée. L'exemple typique est le différend surgi en 1906 entre les États-Unis et le Japon à propos de l'exclusion prononcée en Californie contre l'admission des enfants japonais aux écoles publiques. Le gouvernement de Washington reconnut que l'interdiction de fréquentation des écoles ne pouvait pas être basée sur une question de race, mais seulement sur des motifs d'ordre généraux, tels que l'âge ou l'ignorance de la langue anglaise. Un peu plus tard, en 1908, lorsqu'à nouveau l'Ouest américain se prononça pour l'interdiction aux Asiatiques de posséder des immeubles, le président des États-Unis Roosevelt dut intervenir personnellement avec beaucoup d'énergie pour empêcher un abus certain du droit de protection de l'État.

Nous nous sommes un peu étendu sur les points précédents parce qu'ils marquent, à l'époque actuelle, un antagonisme très net entre deux grandes tendances politiques : l'une en faveur d'un nationalisme exclusif tendant à fermer un pays sur lui-même, l'autre souhaitant l'abaissement des frontières et la reconnaissance des mêmes droits à tous les hommes en tous lieux. L'avenir est assurément dans ce dernier sens, mais le Droit des gens n'est pas encore assez perfectionné pour supprimer la nécessité de mesures défensives contre des immigrants pouvant gravement perturber la situation économique locale. On peut toutefois revenir ici sur

l'idée déjà exprimée que le droit de légitime défense est de nature en soi exceptionnelle et doit être justifié à chaque application au lieu de devenir, comme pour l'Allemagne, un prétexte commode de satisfaire un goût d'arbitraire et des sentiments de haine raciale.

§ 30. — **L'équilibre européen.** — Parmi les questions de politique générale que soulève le Droit de conservation des États se rencontre la discussion de la doctrine dite de l'équilibre des puissances. Comme celles-ci ont été longtemps européennes seulement, l'usage s'est établi de parler de l'équilibre de l'Europe, bien que la théorie soit maintenant applicable en Asie et même dans le monde entier.

L'idée maîtresse de l'équilibre des États a des rapports étroits avec la notion d'égalité, à condition de restreindre celle-ci aux grandes puissances. Ce serait, pour reprendre une figure connue, donner, à chaque participant du concert européen, des instruments non pas identiques, mais dont aucun ne serait susceptible d'étouffer les notes de l'autre, ne pas faire rivaliser, par exemple, une petite flûte avec des cymbales. En termes moins imagés, nous dirons que l'équilibre européen repose sur la pensée, vérifiée par les faits, qu'un État trop puissant ne s'arrête jamais de lui-même et tend à s'accroître sans cesse aux dépens de ses voisins. En ne limitant pas cette tendance qui paraît irrésistible aux gouvernements conscients de trop de force, on arrive à la conquête généralisée et à la monarchie universelle qui est le rêve de tous les grands hommes de guerre et aussi la négation du Droit des gens. Contre une puissance conquérante, il faut presque toujours une coalition pour l'arrêter, c'est-à-dire un mécanisme difficile à monter, lent dans sa marche, pas toujours assuré en son efficacité. Bien mieux vaut donc éviter la naissance du péril, c'est-à-dire empêcher la formation d'un État prépondérant avant qu'il se soit démesurément agrandi.

Les grandes puissances ou, plus généralement, les puis-

sances intéressées, considèrent donc comme lié à leur devoir de légitime défense envers elles-mêmes de se contrôler mutuellement et de veiller à ce qu'elles restent toutes à peu près identiques en moyens d'actions politiques et militaires. Ce n'est pas une lutte contre un danger, mais un essai d'empêcher le danger de naître.

L'équilibre européen s'explique encore par la notion, bien connue de nos lecteurs, de l'absence d'organe central en Droit international. Une puissance prépondérante constitue, en fait, cet organe central et, par conséquent, met à néant les principes de souverainetés indépendantes sur lesquels est basé le Droit des gens contemporain. On pourrait être tenté de voir un progrès dans l'apparition d'une autorité supérieure aux États. Ce serait exact si cette autorité avait une origine juridique, c'est-à-dire basée sur la libre acceptation des autres États et aussi à condition que cette autorité supernationale ait en vue le respect et l'application du Droit. Or, l'histoire montre assez que les empires dominateurs n'ont eu d'autre fondement que la guerre et la violence, alors que leurs visées politiques demeuraient égoïstes et ne tendaient qu'à s'enrichir le plus possible aux dépens des vaincus.

Tout cela correspond tellement aux réalités que les coalitions militaires apparaissent dès que les États ont eu une politique extérieure. L'antiquité en offre de nombreux exemples, les uns heureux comme l'union des Grecs contre les Perses, d'autres infructueux comme les coalitions des peuples italiques pour essayer d'arrêter la domination romaine. Au moyen âge, les guerres féodales étaient également souvent motivées par le désir de limiter l'ascendant d'un seigneur dangereux. Quand, au cours de la querelle du sacerdoce et de l'Empire, l'empereur d'Allemagne Frédéric II fut menacé de déposition par le pape Innocent IV (1243), il n'hésita pas à faire appel à tous les souverains de l'Europe pour essayer de les unir à lui à la vue du péril menaçant leurs couronnes. Le danger commun réunit aisément les hommes et suivant

une parole profonde, on s'aime bien contre quelqu'un plutôt que par affection réciproque.

L'équilibre, alors justement qualifié d'européen, est devenu à la fois une théorie précise et une ligne d'action politique au XVIe siècle. C'est la France qui en a été toujours un des premiers protagonistes; la Grande-Bretagne en est aussi un champion résolu. Les Empires du Centre, Autriche et Allemagne, ont constamment, au contraire, méconnu systématiquement le principe de l'équilibre, essayant, en fait, de réaliser la domination du monde et soutenant en doctrine qu'une nation était justifiée à tout conquérir et à tout absorber par le seul fait de sa puissance supérieure. Charles-Quint et Guillaume II ont été les monarques germains les plus redoutables pour l'indépendance des États et, deux fois, c'est la France qui a été leur principal adversaire et l'artisan le plus énergique de leur défaite méritée. On sait, en effet, que la lutte contre la maison d'Autriche a été la dominante de la politique française de François Ier à Louis XIV en passant par Henri IV et Richelieu. Ces deux hommes d'État ont eu, entre autres, une conception extrêmement claire de l'équilibre de l'Europe occidentale qui n'est stable que par l'indépendance politique de l'Espagne, l'éloignement de Paris de la frontière du Nord-Est et surtout l'arrêt du développement de l'Allemagne toujours prête à nous envahir. Les traités de Westphalie de 1648 ont été la première consécration officielle de l'équilibre, la France acquérait des frontières acceptables, l'Allemagne était réduite à l'impuissance et l'Empire d'Autriche fortement amoindri.

Il ne nous coûte pas de reconnaître que Louis XIV, comme plus tard Napoléon, ont mis en péril à leur tour la théorie de l'équilibre européen et nous reconnaissons volontiers que l'Angleterre l'invoqua avec raison contre la France. Les grands traités d'Utrecht (1713) et de Vienne (1815) ont restauré à deux reprises l'équilibre compromis et les années de paix durable qui les ont suivis ont montré la justesse de la conception, de même que les récentes ambitions germani-

ques ont provoqué à nouveau une coalition contre l'hégémonie teutonne.

La théorie de l'équilibre a été invoquée, comme nous le disions, dans des domaines plus restreints que ceux de l'Europe en général. Il en a été ainsi, notamment, à plusieurs reprises en Orient, où la Russie puis l'Autriche ont été tour à tour véhémentement soupçonnées de vouloir acquérir une importance exagérée. Pendant longtemps, le grand art des diplomates à Constantinople était de se surveiller réciproquement pour s'empêcher les uns les autres de prendre trop d'influence auprès du gouvernement ottoman. Il en est résulté que la Turquie, chancelante et considérée cemme moribonde depuis la fin du XVIII[e] siècle, a pu néanmoins se maintenir sur la rive septentrionale des détroits.

Les rivalités balkaniques ont souvent aussi invoqué l'équilibre comme excuse ou comme justification. Au moindre changement territorial, les États chrétiens des Balkans s'accusaient d'empiétements dangereux et entraient en conflit, parfois même en guerre. Semblables polémiques ne furent pas non plus inconnues de l'autre côté du globe, dans l'Amérique du Sud, spécialement dans les rapports du Chili avec le Pérou et la République Argentine.

On a vu enfin que la doctrine de l'équilibre a parfois dégénéré en véritables abus sous le nom de système copartageant ou de politique des pourboires. Le fait qu'une puissance s'agrandit par une conquête abusive amène d'autres gouvernements à l'imiter sous prétexte de ne pas être distancés. C'est l'égalité dans l'injustice.

Mais les déformations d'une doctrine n'empêchent pas que celle-ci puisse avoir un fondement sérieux. Nous persistons à trouver dans la notion de l'équilibre un moyen préventif utile pour empêcher la mise en péril de la conservation des États tranquilles. C'est aussi une idée intéressante en ce qu'elle met en jeu la solidarité internationale, c'est-à-dire un germe de progrès. L'égoïsme d'un gouvernement, dont la courte vue veut éviter les difficultés à tout prix, se retourne

le plus souvent contre lui. Ainsi, en 1866, la France eut tort de se désintéresser des succès prussiens contre l'Autriche. En 1870, l'Angleterre commit une faute, chèrement expiée ces temps derniers, de laisser se constituer l'Empire d'Allemagne de la défaite de la France. Depuis cette époque, l'Europe entière tomba dans l'erreur d'assister impassible à l'ascension croissante du germanisme, qui lui valut, entre autres maux, le fardeau de la paix armée.

Dans les cas que nous venons de citer, la rupture d'équilibre est évidente. Il arrive fréquemment qu'elle le soit moins et on ne saurait songer à établir l'égalité de forces, même entre puissances de même ordre. On ne peut pas non plus faire grief à un État d'un développement normal et pacifique, non plus que de profiter des fautes de ses voisins. L'équilibre doit surtout réprimer l'ambition de la conquête et la domination par les armes. Sa mise en pratique sincère demande de la bonne foi et de l'habileté politique, mais, sous ces réserves, nous répéterons que nous le jugeons digne d'être maintenu dans les cadres du Droit des gens.

§ 31. — **Respect mutuel des États.** — Se reliant tout à la fois au Droit d'indépendance et à celui de conservation est une nouvelle prérogative internationale assez souvent présentée comme un droit spécial : le respect que les États se doivent les uns aux autres. C'est d'abord une question de courtoisie dont l'absence rend pénibles les relations de gouvernement à gouvernement. C'est même aussi un devoir fondamental pour une puissance de traiter les autres, matériellement et moralement, comme elle entend être traitée elle-même.

Le respect matériel du territoire se présente tout d'abord à notre examen. Il va sans dire qu'aucun État ne doit se livrer à une agression caractérisée qui serait un véritable acte de guerre, mais sans aller si loin, une puissance étrangère doit respecter et faire respecter par ses agents tout ce qui intéresse la souveraineté territoriale d'un autre gouvernement.

Prenons quelques exemples. On ne pourrait pas utiliser le sol étranger, même désert, pour y faire des exercices militaires ou encore ses eaux côtières, même dépourvues de navires, pour des manœuvres d'escadres. On ne saurait non plus poursuivre sur sol non national un malfaiteur évadé. La douane ne peut pas réprimer la contrebande qui a passé la frontière. Des fonctionnaires ou des militaires en tenue doivent s'abstenir de pénétrer dans un pays voisin, etc.

L'obligation du respect s'étend encore à des actes accomplis à l'étranger, mais lésant les intérêts ou la dignité d'un gouvernement. Les lois sur la presse répriment les offenses écrites ou verbales contre un État ou ses représentants politiques et diplomatiques. Il en est de même de l'injure faite à un drapeau étranger que, d'autre part, il est incorrect d'arborer sans autorisation, au moins tacite, de l'autorité locale. A plus forte raison, les dirigeants d'un pays doivent s'abstenir de critiques officielles contre une autre puissance. Ainsi, la France faisait-elle preuve d'une patience insigne, mal récompensée d'ailleurs, devant les allusions blessantes et les provocations brutales dont Bismarck et Guillaume II usèrent souvent à son égard. Lorsque le premier ministre de Hongrie, le comte Tisza, déclara officiellement, en 1889, qu'il ne pouvait pas considérer la France comme une contrée où les Hongrois pussent voyager en sécurité, il fut unanimement blâmé et dut s'excuser.

Les gouvernements doivent encore réprimer la contrefaçon des monnaies d'un État étranger, l'abus de ses armes ou de son pavillon. Ils ont le devoir moral de veiller à ce que des complots ne se montent pas sur leur territoire contre une puissance ou une autorité extérieure. On doit même admettre que l'on ne saurait tolérer une organisation ayant pour but principal la négation de la loi étrangère. La question s'est posée pour des associations en vue de la contrebande. Il y a eu des flottements dans la jurisprudence, mais l'opinion prédominante actuelle est que des associations de ce genre sont illicites. Aussi bien des tolérances abusives ne font que pro-

voquer des mesures de représailles dont tout le monde souffre, excepté quelques individus peu intéressants.

Comme on le voit, les violations de la règle de respect mutuel des États sont susceptibles de sanctions énergiques d'ordre judiciaire intérieur. Nous pouvons même les citer comme des exemples nets de principes de Droit international public reconnus par des lois internes et appliqués par des tribunaux locaux. En plus de ces sanctions judiciaires, il existe d'autres moyens de satisfaire les réclamations des États atteints dans leur dignité. Ce peuvent être des indemnités en cas de dommages matériels et surtout des réparations d'ordre moral : excuses officielles, notes de regret dans les journaux officiels, saluts au drapeau de la puissance offensée, etc.

A la question du respect mutuel des États les auteurs rattachent en général celle, assez controversée, de la reconnaissance de la capacité juridique d'un État étranger. On sait qu'en Droit interne l'État, assimilé à une personne, est considéré comme pouvant être propriétaire, passer des contrats, plaider devant les tribunaux. Il s'agit de savoir s'il a les mêmes prérogatives sur un territoire non national. Il semble naturel de les lui reconnaître, réserve faite, dans certains cas, des Droits supérieurs de conservation et d'indépendance du gouvernement intéressé. On concevrait mal, par exemple, qu'une puissance achète une île côtière pour la ceindre de murs et en faire une base navale proche du pays étranger.

La coutume internationale admet, sans grande difficulté, un État extérieur à posséder des immeubles, notamment pour le logement de ses services diplomatiques. On tolère aussi des marchés faits ouvertement par des représentants officiels d'une autre puissance : achat de chevaux, commande de matériel militaire, construction de navires de guerre. Il y a plus de controverses lorsque l'État étranger est institué héritier d'une succession, ainsi qu'il advint en 1890 en présence d'un legs considérable fait au Saint-Siège (assimilé par le Droit des gens à un État) en vertu d'un testament français.

Les tribunaux français ont rendu des décisions contradictoires à ce sujet et malheureusement la Cour de cassation n'a pas eu occasion d'intervenir. Il paraît bien, conformément à ce que nous disions, que sous le contrôle du gouvernement local pour cause de sûreté supérieure, l'État étranger doit avoir les mêmes droits qu'un de ses nationaux quelconques, celui d'hériter en l'espèce.

L'application pratique des principaux Droits fondamentaux des États est, au total, relativement simple, dominée par la notion essentielle de l'indépendance de chaque puissance. Cette indépendance doit être, dans la situation actuelle du Droit international, étendue autant que possible, mais seulement jusqu'à la limite où elle vient se heurter au Droit similaire des autres États. Il en va ici comme de la propriété individuelle, théoriquement absolue, mais limitée sans cesse par la propriété d'autrui. En matière internationale, l'absence d'une loi commune, comme le Code civil, et l'imperfection de la répression des abus tendent à pousser à l'exagération des Droits des États, toujours méfiants les uns envers les autres. Aussi ces Droits sont-ils parfois considérés comme gênants et la diplomatie comme la politique ont inventé des moyens de les atténuer, moyens tantôt légitimes, tantôt abusifs, ainsi que nous allons le voir dans les pages suivantes.

CHAPITRE V

Des diverses formes d'États.

Jusqu'ici nous avons implicitement supposé que les relations internationales s'établissaient entre États normaux et complets, ayant la pleine disposition de leur souveraineté interne et externe, jouissant de tous leurs droits suivant la formule courante. Cela nous a été d'autant plus commode que la France, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, en un mot des contrées que nous connaissons bien, sont précisément des types du caractère normal de l'État ; elles constituent des États *simples,* d'après la terminologie des auteurs du Droit des gens. Mais les États simples ou à prérogatives intégrales ne sont nullement les seuls que connaisse le Droit international public. Il en existe beaucoup d'autres, souvent de premier ordre comme les États-Unis d'Amérique dont l'organisation est complexe et la capacité internationale beaucoup moins nette. On les appelle du nom générique d'États *composés* et comme leur complexité même rend moins aisées les relations de gouvernement à gouvernement, ils présentent une grande importance politique.

Les États composés, ainsi que le nom l'indique, sont ceux dont le caractère unitaire manque, c'est-à-dire que leur souveraineté et leur indépendance ne sont plus entières. Il y a combinaison de plusieurs souverainetés dont les droits respectifs se concilient plus ou moins bien. On peut même présenter la question comme se reliant très bien au chapitre précédent et y voir une étude de restrictions apportées aux

Droits fondamentaux des États, particulièrement à celui d'indépendance. Il est évident, en effet, que si deux puissances sont associées intimement, elles ne peuvent pas conserver chacune leur autonomie intégrale. Des concessions sont nécessaires ou plutôt des modifications importantes aux principes normaux.

Ce point de vue permet d'exposer les divisions classiques du sujet qui nous occupe et qui est un des plus étudiés en Droit international. Quand deux États entrent en association, ils peuvent faire subir à leurs droits fondamentaux des restrictions de même nature pour chacun d'eux, de façon à éviter une supériorité de l'un des associés. On dit alors qu'on est en présence d'États composés sur pied d'égalité. Si, au contraire, l'une des puissances devient supérieure ou même seulement prépondérante, il s'ensuit nécessairement une diminution des prérogatives de l'autre. Il y a association sur pied d'inégalité qui peut aller pratiquement jusqu'à l'absorption presque totale d'une souveraineté faible par une puissance plus forte. Les formes d'État peuvent encore, sans qu'il y ait union de gouvernements, prendre l'aspect d'une restriction unilatérale aux droits d'indépendance, par exemple la neutralité perpétuelle.

§ 32. — **Unions d'États.** — Il nous paraît inutile de revenir sur les éléments essentiels de l'État simple et nous abordons tout de suite l'examen des États composés sur pied d'égalité. Une terminologie consacrée par l'usage les divise en quatre catégories qui s'appellent respectivement : 1° Union personnelle; 2° Union réelle; 3° État fédéral; 4° Confédération d'États.

Commençons par l'union personnelle. On entend par là la situation internationale de deux États théoriquement indépendants l'un de l'autre, mais qui se trouvent avoir le même souverain. L'union réside dans le fait qu'un seul monarque est le chef de deux pays, lesquels n'ont aucun lien de droit entre eux. On pourrait, pour prendre un exemple poussé

jusqu'à l'absurde, supposer que les deux gouvernements en union personnelle arrivent à se faire la guerre sans que l'unité de leur chef commun en souffre juridiquement. Il est bien clair, en fait, qu'au contraire la personnalité du souverain implique entre les deux territoires gouvernés par lui une étroite interdépendance pratique. C'est ainsi qu'en théorie pure les diplomaties des deux États sont séparées, mais on comprend sans peine qu'elles s'inspireront l'une et l'autre d'idées provenant de la même source.

Les États en union personnelle sont des créations souvent artificielles et, en général, peu durables. Si c'est par hasard que deux pays vraiment sans liens naturels se trouvent ainsi associés, l'union se dissoudra à la première difficulté de succession dynastique. Si, à l'inverse, les contrées ont des affinités sérieuses, les rapports peu serrés qui sont la caractéristique de cette forme d'État paraîtront insuffisants et on aboutira à une fusion plus ou moins complète. De fait, les États en union personnelle sont tous actuellement du domaine de l'histoire et nous n'avons plus qu'à en remémorer les exemples les plus connus.

Un des plus caractéristiques a été, de 1714 à 1838, l'union personnelle de l'Angleterre et du Hanovre ; les rois d'Angleterre étaient en même temps princes souverains de Hanovre, les deux contrées demeurant sans rapports appréciables. L'avènement au trône britannique, en 1838, de la reine Victoria amena la séparation d'avec la province allemande qui n'admettait pas de succession féminine. Rappelons que la Prusse a absorbé, sans aucun droit d'ailleurs, le Hanovre en 1867.

Dans le but de fortifier les Pays-Bas contre la France, le Congrès de Vienne, non content de leur donner la Belgique, déclara, en 1815, que le roi de Hollande serait de droit grand-duc de Luxembourg. Cette union personnelle disparut, en 1890, également par suite de l'avènement d'une femme, la reine Wilhelmine, au trône néerlandais. Par une curieuse bizarrerie, le Luxembourg, devenu indépendant grâce à cette

application de la fameuse loi salique (excluant les femmes de la royauté), l'a supprimée plus tard et a admis une grande-duchesse à la tête du gouvernement. Comme pour l'Angleterre, l'union personnelle était artificielle et ne correspondait pas aux vœux des populations. Le lien était, au contraire, autrement fort dans le cas de la Belgique et l'État indépendant du Congo, comme nous allons le voir.

Nous avons vu plus haut que la Conférence de Berlin de 1885 avait créé l'État indépendant du Congo et l'avait mis sous la souveraineté de son fondateur véritable : Léopold II, roi des Belges. Celui-ci avait d'ailleurs été autorisé par une loi belge à cumuler le gouvernement du Congo avec ses pouvoirs de monarque de Belgique. Les deux contrées restaient nettement distinctes, l'une constitutionnelle et libérale, l'autre une autocratie absolue qui engendra parfois d'incontestables abus. Au point de vue extérieur, la Belgique était couverte par la neutralité perpétuelle que les Allemands devaient méconnaître en 1914. Le bassin du Congo fut également neutralisé, mais d'une façon beaucoup moins précise. De même, le drapeau belge noir, jaune et rouge n'avait rien de commun avec le pavillon de l'État indépendant, une étoile d'or sur fond bleu.

Néanmoins, l'administration congolaise était à peu près exclusivement recrutée en Belgique avec qui les relations économiques étaient prépondérantes. Aussi la population belge s'habitua vite à considérer le territoire africain comme une véritable colonie et nul ne fut surpris lorsqu'en 1889, le roi Léopold annonça son intention de léguer le Congo à la Belgique et en 1890, lorsqu'il déclara que la fusion pourrait avoir lieu de son vivant. Il y eut toutefois de longues discussions avant de réaliser cette fusion. Divers partis politiques belges trouvaient l'annexion du Congo plus onéreuse que profitable. De plus, l'Angleterre et l'Allemagne se montraient modérément favorables à la formation officielle d'une colonie belge. Les faits l'emportèrent pourtant et, en 1908, le Parlement de Bruxelles consacra la suppression de l'union

personnelle du Congo et de la Belgique, incorporant le premier pays sous la souveraineté complète du second.

Ainsi a disparu le dernier exemple actuel d'union personnelle d'États. D'autres cas peuvent revenir, d'une façon plus ou moins directe, mais c'est peu probable, ce genre de combi aison de puissances ayant un caractère féodal peu en harmonie avec les doctrines modernes sur les droits des peuples de disposer d'eux-mêmes.

Un second type d'union d'États est celle dite réelle qui appartient aussi plus au passé qu'au présent sans être pourtant complètement disparue. Dans l'union réelle, il y a également deux États qui conservent leur indépendance intérieure d'une façon très large sinon complète, mais qui unissent leur souveraineté extérieure, autrement dit qui n'ont qu'une seule politique étrangère au regard des autres puissances. Il s'ensuit de là que le chef du gouvernement est le même pour les deux États, que certains organes ministériels, affaires étrangères notamment, sont communs, qu'il faut prévoir une sorte de Parlement mixte pour régler les questions touchant les rapports internationaux et aussi celles relatives à la Défense nationale.

L'union réelle présente ainsi des caractères de stabilité beaucoup plus grande que celle de l'union personnelle. Prise dans un sens absolu, elle aboutit à l'unité au regard du Droit international, lequel ne doit pas s'occuper des questions d'administration intérieure. Mais, dans la pratique, le dualisme gouvernemental réagit nécessairement sur les affaires extérieures. Ces dernières mettent en jeu des intérêts militaires, fiscaux, économiques qui nécessitent l'intervention des gouvernements de chacun des États en union réelle. Comme ces États ne sont pas de tendances identiques, sinon ils fusionneraient, il s'ensuit que leurs vues propres ne se concilient pas nécessairement, même sur les questions relevant du Droit des gens. La diplomatie est donc obligée de tenir compte qu'elle a devant elle deux nations différentes dont le lien présente toujours quelque chose d'artificiel.

Réciproquement, la politique extérieure d'une union réelle présente beaucoup moins d'homogénéité que celle d'un État simple, quoique supérieure à ce point de vue à une union personnelle.

Ces idées générales sont presque toujours symbolisées par le drapeau des pays étudiés. Dans l'union personnelle, nous avons vu que les pavillons sont absolument indépendants. Ceux d'une union réelle présentent en général un caractère composite, réunissant sur la même étamine les attributs, plus ou moins complets, des États participants. Cette question des couleurs nationales a joué notamment un rôle important dans les rapports de la Suède et de la Norvège.

Les États en union réelle ont plus de vitalité que ceux en union personnelle, bien que se heurtant, comme ces derniers, à des antagonismes de races latents. Aussi la plupart d'entre eux ont-ils disparu à l'heure actuelle par voie de séparation complète des constituants. L'union réelle, sincèrement acceptée, devrait prendre la forme de la fédération qui réalise mieux son but théorique. Quand il n'en est pas ainsi, c'est que l'on se trouve en présence de quelque combinaison diplomatique entachée d'artificialité et finissant par se rompre au cours de l'histoire. On ne saurait pourtant méconnaître que les États en union réelle peuvent jouer un grand rôle politique. Il suffit, pour s'en convaincre, de citer les principaux d'entre eux.

L'exemple classique est celui de l'Autriche-Hongrie. Ces deux pays sont peuplés de races bien différentes : Allemands en Autriche, Madgyars en Hongrie avec des Slaves un peu partout, surtout en Autriche (Bohême, Croatie, Dalmatie). L'Autriche proprement dite a toujours prétendu à la prépondérance et se flatte d'avoir vaincu et dominé les Hongrois dès le moyen âge. De fait, pendant plusieurs siècles, la maison d'Autriche comptait seule en Europe et, avec ses provinces hongroises, faisait figure d'État unitaire. Mais, de plus en plus, les Hongrois ont cherché à retrouver leur indépendance et ils ont failli la conquérir lors de l'insurrection

de 1848-1849. Écrasés par les Autrichiens aidés des Russes, ils avaient cependant obtenu une large autonomie qui s'était précisée par le *compromis* de 1867, base constitutionnelle de l'Autriche-Hongrie jusqu'à son écroulement récent.

Ce compromis célèbre instituait le dualisme, c'est-à-dire deux gouvernements, l'un à Vienne, l'autre à Budapest. L'empereur d'Autriche dans la première capitale devenait, dans la seconde, un roi apostolique. Deux Parlements siégeaient et deux cabinets ministériels administraient, les organes communs étant les ministres des Affaires étrangères, de la Guerre et des Finances, ainsi qu'une délégation législative nommée par les Parlements autrichiens et hongrois pour les questions d'intérêt général. Le drapeau, l'armée, la marine, la diplomatie étaient qualifiés d'impériaux et royaux, afin de montrer l'unité et la dualité tout ensemble.

En fait, la politique extérieure de l'Autriche-Hongrie s'est toujours montrée suffisamment homogène, Vienne et Budapest pratiquaient la même admiration de l'Allemagne, un dévouement complet aux ordres de Berlin et les mêmes vues agressives à l'égard des Slaves opprimés ou menacés. Assurément, avec les années, l'union devenait plus difficile à maintenir. Le compromis était péniblement renouvelé tous les dix ans, et la dernière fois, en 1907, la Hongrie manifesta un désir très net d'arriver à l'autonomie économique et douanière. Elle fit admettre que les traités de commerce avec les autres puissances devraient porter, en plus de la signature commune, celle d'un ministre hongrois. C'était un commencement de séparation, mais l'union se refit dans la guerre criminelle déchaînée en 1914 contre la Serbie d'abord, contre les Alliés ensuite. C'est donc avec justice que la défaite a jeté bas l'empire d'Autriche, la royauté de Hongrie et l'État commun qui en résultait.

Un second type d'union réelle se trouvait être celui de la Suède et de la Norvège, également disparu, mais à l'histoire plus sage et moins tragique. Cette union fut créée au Congrès de Vienne de 1815 qui enleva la Norvège au Danemark

pour en renforcer la Suède à titre de récompense de sa participation à la lutte contre Napoléon Ier. Cependant, étant données les sérieuses différences de tempérament social des Norvégiens et des Suédois, on n'osa pas aller jusqu'à l'annexion et l'acte dit d'Union consacrait de larges libertés au profit de la Norvège.

Les deux pays avaient un seul monarque, dit roi de Suède et de Norvège, et une seule diplomatie, en fait suédoise. Mais deux Parlements siégeaient, tout à fait indépendants, deux ministères n'avaient de lien que par leur responsabilité devant le roi unique. La Suède avait son drapeau, portant au coin supérieur les couleurs norvégiennes et la Norvège agissait de même à l'égard de la Suède. Les armées et les marines étaient séparées, mais là encore intervenait le commandement suprême et unitaire du roi.

Les Norvégiens ne furent jamais satisfaits de la prépondérance que la Suède essaya toujours de s'attribuer et il s'ensuivit de multiples difficultés d'ordre intérieur sur lesquelles nous passons. La rupture se fit sur des questions d'ordre international. D'abord, le désir de la Norvège d'avoir un pavillon *intégral,* c'est-à-dire sans les couleurs suédoises en écusson. Puis, surtout, la Norvège entendait avoir le droit de diriger sa politique étrangère, surtout économique, dans un sens à elle propre, revendiquant d'avoir, dans les autres pays, des agents diplomatiques et spécialement des consuls uniquement norvégiens. Le roi de Suède et le gouvernement de Stockholm y firent opposition et des essais de transaction ne réussirent jamais. Finalement, en 1905, la Norvège déclara son indépendance aussi fermement que pacifiquement. Le dernier roi de Suède et Norvège, Oscar II, refusa sagement toute mesure de répression violente et accepta la rupture totale de l'union presque séculaire. Depuis lors, la Norvège et la Suède sont devenues des États simples, totalement indépendants l'un de l'autre quant à leur souveraineté interne et externe.

La liste des États en union réelle se rapporterait ainsi uni-

quement au passé si nous n'en trouvions une application toute récente au regard du Danemark et de l'Islande. En février 1919, en effet, le gouvernement danois a reconnu l'Islande comme État souverain, mais l'île glacée reste sous l'autorité du roi de Danemark qui la représente à l'extérieur et dirige la diplomatie commune. L'Islande est législativement indépendante et s'est déclarée perpétuellement neutre. Elle n'a ni armée ni marine, ni pavillon de guerre, et, au regard du Droit des gens, est véritablement en union réelle avec le Danemark.

On peut encore rapprocher de la forme d'État que nous étudions la situation de la Grande-Bretagne et de ses grandes colonies à Parlements autonomes : Canada, Terre-Neuve, Afrique australe, Fédération australienne. L'initiative diplomatique appartient théoriquement en entier au cabinet de Londres, mais si les colonies britanniques rendent hommage à la suzeraineté de la couronne du roi d'Angleterre, elles manifestent de plus en plus de propension à avoir des forces militaires et navales propres et le droit de conclure les traités qui les intéressent directement. De plus, des représentants de ces colonies jouent un rôle officiel chaque jour plus accentué dans les délibérations des hommes politiques britanniques et ont pris part aux débats de la Conférence de la paix de 1919. Il y a là un type mixte qui nous amène naturellement de l'union réelle à l'État fédéral proprement dit.

§ 33. — **États fédéraux et Confédération d'États.** — Ces deux formes d'États composés ont des ressemblances en ce qu'elles tendent toutes deux à la constitution d'une véritable puissance politique en matière extérieure, tout en laissant aux éléments constitutifs une grande autonomie interne. De fait, la distinction est souvent difficile entre elles et on discutait beaucoup sur le point de savoir si l'Empire d'Allemagne était une Fédération ou une Confédération. La vérité est qu'il y a là surtout une question d'ordre politique. Le système fédéral pur est plus centralisateur et se rapproche davantage

du caractère unitaire. Le pacte confédéral donne plus de liberté aux États en liaison, mais l'expérience montre que cette indépendance relative n'est pas sans inconvénients dans la vie internationale. De fait, toutes les Confédérations à type classique ont été peu durables et ont progressivement disparu. L'État fédéral est, au contraire, doué de beaucoup de vitalité et de résistance. L'exemple de la Suisse, et surtout des États-Unis d'Amérique, le prouve amplement. De plus, la forme fédérative s'adapte bien à l'union de races différentes qui ont besoin d'une large autonomie administrative sans cependant désirer s'isoler complètement les unes des autres, spécialement pour ne pas être trop faibles devant une menace extérieure.

L'État fédéral est un groupement d'États qui ont gardé une portion importante, quoique jamais la totalité, de leur souveraineté interne. Par contre, ils ont renoncé à toute leur souveraineté externe au profit de l'organe central fédéral. Les États fédérés ne sont donc tels que par rapport les uns aux autres. Au regard des autres puissances, ils agissent en bloc. En termes plus simples, l'État fédéral peut être assimilé à un État simple au point de vue du Droit des gens, avec cependant quelques restrictions résultant de l'autonomie laissée aux communautés locales.

De cette définition, on peut déduire ce qui se passe en pratique. L'État fédéral a un drapeau, une armée, une marine, une diplomatie uniques. Les gouvernements étrangers commettraient une atteinte à la dignité du pouvoir central en négociant avec les États fédérés pris isolément. Réciproquement, les assemblées locales n'ont aucun droit de prendre part à la direction des affaires étrangères, si ce n'est à titre d'interprètes de l'opinion publique.

Au sein de l'organe fédéral, tous les États individuels sont naturellement représentés, mais non pas avec une indépendance mutuelle complète comme s'il s'agissait d'une réunion de diplomates. Le pacte fédéral prévoit invariablement que, pour les lois d'ordre général et les questions communes,

la majorité s'impose à la minorité. Autrement dit, les décisions fédérales sont obligatoires pour tous, même si elles sont combattues par certains États. On sait, au contraire, qu'en Droit international, un État complet ne peut être lié que par sa propre volonté. Ainsi, dans les alliances, l'unanimité est toujours nécessaire pour une action quelconque. Dans une fédération, il suffirait de la majorité.

Ces caractéristiques de l'État fédéral expliquent ses avantages et la vitalité que nous lui avons reconnus. Dans l'exercice de l'administration intérieure, le système fédératif est une sorte de décentralisation poussée au maximum et favorise très largement les goûts et les besoins des libertés locales. A l'égard de la politique extérieure, où la division est toujours une source de faiblesse, l'État fédéral est homogène et, par conséquent, bénéficie des profits inhérents à l'unité en pareille matière. On doit toutefois reconnaître que, la plupart du temps, les États fédéraux tendent à l'unification, même pour les lois intérieures.

Ainsi que nous l'avons dit, la forme fédérale compte d'importants représentants à l'époque actuelle. Nous ne saurions nous dispenser d'en dire quelques mots pour montrer le mécanisme international de ce genre d'union d'États.

Comme chacun sait, les États-Unis d'Amérique constituent le type classique du sujet. Nous ne reviendrons pas sur leur histoire, dont nous avons plus haut rappelé les grandes lignes, mais nous indiquerons ici que les États-Unis ont commencé par être une confédération, c'est-à-dire que les treize premières provinces émancipées de la domination anglaise entendaient demeurer libres, même au regard les unes des autres, sauf, bien entendu, quand elles décidaient d'agir d'accord. Cette indépendance faillit, d'ailleurs, amener la ruine de la jeune République qui comprit bientôt la sagesse du proverbe : l'union fait la force. En 1787, un Acte constitutionnel a établi le système fédéral pur. Les nombreux États de l'Union (quarante-huit actuellement) ont renoncé en totalité à toute participation à la politique étrangère et l'ont

confiée à un pouvoir central formé du président, de la Chambre des représentants et du Sénat. En ce qui concerne la législation interne, les États fédérés demeurent théoriquement souverains, en ce sens qu'ils sont libres de légiférer à leur gré, excepté sur les questions réservées par la constitution aux chambres fédérales ou congrès. Dans la pratique, suivant la tendance signalée récemment, le congrès prend de plus en plus de pouvoir et les assemblées législatives locales perdent lentement leurs attributions. Il existe pourtant une cour suprême fédérale qui statue sur les conflits entre États, sur les empiétements de ceux-ci sur la constitution ou encore sur les atteintes du congrès entre l'autonomie des États. Cette cour suprême, qui n'a rien à faire avec le Droit international proprement dit, est cependant un modèle réduit d'une sorte de tribunal supérieur comme on l'a souvent proposé pour solutionner les conflits de gouvernement à gouvernement.

Avant de quitter les États-Unis, nous devons signaler qu'en matière de relations extérieures, la direction diplomatique émane uniquement de Washington. En principe, c'est le président qui agit seul et représente les États-Unis au dehors. Les ministres, y compris celui préposé aux affaires étrangères ou *secrétaire d'État,* ne sont que les collaborateurs directs du président et sans responsabilité devant les chambres. Par contre, indépendamment de la nécessité de consulter le congrès entier pour les questions financières ou de guerre, le Sénat, chargé plus spécialement de la représentation directe des intérêts des États fédérés, exerce un contrôle étroit sur les actes diplomatiques du président. Les nominations des ambassadeurs sont approuvées par lui et il doit aussi approuver les traités à la majorité des deux tiers. Son rôle est donc important.

Ajoutons que l'autonomie locale des États peut parfois créer des difficultés en matière extérieure, lorsqu'un État prend isolément des mesures ayant des répercussions au dehors. Nous en avons vu un exemple à propos de l'exclusion

des Asiatiques en Californie. Jusqu'ici, le pouvoir fédéral a aplani ces heurts et il n'est pas douteux qu'il prendrait la prédominance si un conflit sérieux apparaissait.

La forme fédérale des États-Unis a été reproduite par le Brésil et la plupart des États hispano-américains. Cependant, la centralisation y est sensiblement plus accusée que dans la grande République du Nord. Elle est même pratiquement absolue en ce qui touche le Droit international et, pour la vie diplomatique courante, on peut assimiler tous ces États à des États simples à administration décentralisée. Le système fédératif n'offre guère d'intérêt, pour l'étranger, qu'au regard des emprunts financiers contractés par les provinces locales et qui sont sensiblement moins garantis que ceux souscrits par le pouvoir central lui-même.

Revenant en Europe, nous retrouvons un autre exemple d'État fédéral, celui de la Suisse, qui, malgré son nom officiel de Confédération helvétique, n'est plus, depuis longtemps, un État confédéré. Son caractère fédératif s'est nettement accusé en 1848 et a été plutôt en s'accentuant qu'en diminuant. Les vingt-deux cantons helvétiques ont, en effet, des prérogatives extérieures des plus réduites, nulles pour la plupart d'entre eux. Quelques-uns seulement, comme Genève, ont le droit de passer avec la France des conventions se rapportant à la police commune de la frontière locale. De même, l'autonomie interne est très restreinte, beaucoup plus qu'aux États-Unis et, sur beaucoup de points, les assemblées des cantons ressemblent plutôt aux conseils généraux des départements français qu'à des corps législatifs véritables.

L'organe central est constitué, comme aux États-Unis, par deux chambres, un *Conseil national* représentant le peuple suisse et un *Conseil des États* élu à raison de deux délégués par canton. Il y a bien aussi un tribunal fédéral, mais pas de président. Les assemblées précédentes, réunies en Diète nationale, confient le pouvoir exécutif à un *Conseil fédéral* de sept membres dont le président n'a que des prérogatives honorifiques. C'est ce conseil fédéral qui dirige la politique

extérieure de la Confédération helvétique, en subissant nécessairement le contrôle des chambres dont il émane, mais le Conseil des États n'a pas les pouvoirs spéciaux reconnus au Sénat américain.

Plus exposée que les États-Unis aux graves secousses politiques, la constitution fédérale de la Suisse a bien résisté jusqu'ici. Sans doute, la guerre de 1914 a bien fait apparaître des divergences sérieuses entre les cantons de langue allemande ou *alémaniques* et ceux de langue française ou *romands*. Mais l'unité helvétique est restée complète, spécialement en ce qui touche l'attitude diplomatique du pays.

Ce sont ces bons résultats de la forme fédérale qui peuvent permettre d'en prévoir l'extension dans des régions dont le gouvernement est particulièrement délicat en raison des rivalités locales. En Europe centrale, en Russie, dans les Balkans, il est possible que des États fédéraux soient la solution la moins mauvaise de difficultés jusqu'ici très graves.

Les mêmes espoirs ne sont pas permis à l'égard de la confédération, la dernière forme d'union d'États sur pied d'égalité que nous ayons à exposer. A la vérité, l'égalité y est bien respectée théoriquement, mais les expériences historiques ne sont guère favorables à ce type politique aujourd'hui disparu. Le système confédéral pur a abouti, tantôt à l'impuissance quand les principes en étaient scrupuleusement respectés, tantôt à la prééminence d'un seul quand la forme confédérale ne servait qu'à voiler diplomatiquement les réalités, ce qui a été notamment le cas en Allemagne.

Si l'on veut exposer la conception théorique de la confédération d'États, on peut dire que chacun des constituants garde sa pleine souveraineté intérieure et extérieure, excepté sur un nombre limité de points qui sont remis au pouvoir confédéral. Les États confédérés demeurent des puissances internationales ayant chacune leur drapeau, leur politique, leur diplomatie, le droit de passer des traités en toute liberté tant que ces conventions ne sont pas contraires au pacte

d'union. Une série de questions se rattachant soit à la législation interne, soit surtout à la politique étrangère, sont toutefois enlevées à la souveraineté des États et ces derniers établissent, pour s'occuper de ces questions, une autorité centrale généralement en forme d'assemblée. Cette assemblée est composée de représentants des divers constituants et c'est elle qui représente la confédération. On a ainsi un État superposé aux autres États, mais un État intermittent en quelque sorte dont la vie internationale n'apparaît qu'en des moments limités. Disons encore que l'assemblée confédérale ressemble à un congrès diplomatique en ce que ses membres sont les porte-parole de gouvernements autonomes et que, très fréquemment, l'unanimité est nécessaire pour prendre une décision.

Nous n'insisterons pas plus longtemps sur ces développements abstraits d'un mode politique disparu et nous indiquerons, pour compléter nos explications, comment le type confédéral fonctionna en Allemagne où on l'a surtout rencontré.

On peut remonter assez haut dans l'histoire allemande sans cesser d'y observer des formes politiques se rattachant à l'idée confédérale. Celle-ci est elle-même dérivée de la féodalité où des seigneurs, se considérant comme égaux, s'associaient librement pour une période limitée ou en vue d'événements déterminés. Ainsi la dignité impériale fut longtemps élective en Allemagne. Sept princes, dits électeurs de l'empire, désignaient l'empereur qui jouait assez bien à leur égard le rôle de pouvoir central d'une confédération. Plus tard, l'empire se fixa héréditairement dans la maison d'Autriche, mais la double idée survécut en Allemagne : que les souverains allemands étaient égaux et indépendants en principe, mais aussi qu'ils pouvaient accepter la prééminence d'une autorité commune ne portant pas ombrage à leurs prérogatives dynastiques.

Le Congrès de Vienne de 1814 trouva donc le terrain propice pour faire des terres allemandes une véritable Confédé-

ration dite germanique et qui vécut de 1815 à 1866. Cette Confédération germanique comprenait trente-trois États de tout rang et de toute nature. On y trouvait l'Empire d'Autriche (le titre d'empereur d'Allemagne n'existait pas alors), des royaumes souvent importants comme la Prusse, la Bavière et la Saxe, des principautés grandes et petites, des villes libres aristocratiques telles que Brême, Hambourg et Lubeck, même des territoires relevant de souverainetés étrangères à l'Allemagne. C'est ainsi que le roi de Danemark figurait dans la Confédération germanique comme souverain du Holstein et celui de Hollande comme détenteur du Luxembourg. Il est bien clair que ces monarques, non moins que l'Autriche, la Prusse et d'autres conservaient leur liberté d'action au dedans et au dehors, sous réserve de ne pas violer les droits de la Diète confédérale.

Cette Diète, organe personnifiant la Confédération germanique, était une assemblée assez nombreuse formée des délégués des divers États et dont la présidence, plus honorifique que réelle, était dévolue à l'Autriche. La Diète avait parfois le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à la simple majorité. Ses fonctions étaient d'ailleurs sensiblement resreintes aux questions intéressant tous les États confédérés, comme, par exemple, l'union douanière (*Zollverein*) et, plus généralement, les affaires étrangères non revendiquées personnellement par les participants.

La Confédération germanique se montra, à l'usage, un organisme pesant et de fonctionnement difficile. Elle eut du moins l'avantage, peut-être voulu par le Congrès de Vienne, d'empêcher la renaissance de l'esprit de conquête en Allemagne et la prépondérance militaire de la Prusse. Ce dernier royaume, plus particulièrement la citadelle du pangermanisme agressif, commença, avec Bismarck en 1864, à secouer l'édifice confédéral qui le gênait. La démolition en fut d'ailleurs rapide. La guerre contre le Danemark, celle contre l'Autriche en 1866, renversèrent les bases de la Confédération germanique en excluant l'Autriche des affaires allemandes et

en habituant les habitants de l'Allemagne à saluer l'hégémonie prussienne. Après avoir annexé par la force un certain nombre de principautés, la Prusse constitua, en 1867, la Confédération de l'Allemagne du Nord dont son roi était officiellement le chef.

Ce n'était là, d'ailleurs, qu'une forme transitoire. Le 18 janvier 1871, au château de Versailles, dans la salle des glaces, où l'Allemagne vaincue devait signer sa défaite en 1919, l'Empire d'Allemagne fut établi, type mixte de fédération et de confédération, en tout cas tout à l'avantage de la Prusse.

Le roi de Prusse était, en fait, nécessairement et héréditairement empereur d'Allemagne et le président du conseil des ministres prussien était, de droit, chancelier d'empire, responsable devant l'empereur seul. L'armée, la marine, la diplomatie étaient strictement impériales et unitaires, c'est-à-dire sous l'obéissance complète à la Prusse et aux méthodes prussiennes. Tout au plus, la Bavière et, dans une moindre mesure, le Wurtemberg avaient conservé une certaine indépendance extérieure, ayant une représentation diplomatique spéciale, mais sans attributions sérieuses.

L'Empire comprenait encore un Reichstag ou assemblée législative dont les lois d'Empire accaparaient chaque jour davantage l'autonomie législative laissée théoriquement aux États allemands qualifiés de confédérés. Ces États nommaient, d'autre part, des délégués à un conseil fédéral où les votes étaient calculés de façon que rien ne pût se faire contre la volonté de la Prusse qui, le plus souvent, commandait sans discussion. La politique générale de l'Allemagne était, en fait, uniquement concentrée à Berlin et le conseil fédéral n'était qu'une ombre sans autorité.

L'Empire d'Allemagne aboutissait en fin de compte, par des détours compliqués, à mettre toute la force germanique à la disposition de la Prusse et, avec les années, on ne peut nier que l'unification ne s'accomplît conformément aux inspirations de la Prusse. La guerre de 1914 a montré toute

l'unité redoutable de l'Allemagne dans la conquête et l'agression. Par un juste retour de justice, cette même guerre a renversé le dangereux et monstrueux édifice.

Assez mal définie, mais aussi libérale que l'Empire allemand était autoritaire, on peut considérer comme une sorte de confédération l'union des colonies britanniques d'Océanie : Australie, Tasmanie, Nouvelle-Zélande. Nous avons vu que ce groupe, *Australian Commonwealth* ou fédération australasienne, est à peu près confondu, diplomatiquement, avec la Grande-Bretagne en ce qui touche les relations avec l'Europe. Mais, pour les affaires du Pacifique, il y a un véritable État distinct, pouvant conclure des traités particuliers par l'intermédiaire d'un pouvoir commun. L'Angleterre a même dû admettre la possibilité de traités de douanes à conclure entre elle-même et la fédération qui a ainsi un rôle international non négligeable et destiné à s'accroître. Les ressemblances sont, d'ailleurs, assez étroites avec le type américain, notamment par l'existence d'un Sénat fédéral. Toutefois, il n'y a pas de président de fédération d'Australie. Les fonctions exécutives sont exercées par des ministres responsables devant les chambres, le gouverneur envoyé par la Couronne de Londres n'ayant guère que des prérogatives honorifiques.

§ 34. — **Des protectorats.** — Les formes précédentes d'union d'États sont, nous l'avons vu, classées sous la rubrique générale d'États composés sur pied d'égalité. Nous avons pu nous rendre compte que cette expression ne correspondait pas toujours à la réalité, notamment en matière d'union réelle et de confédération où un gouvernement exerce souvent une hégémonie marquée. Avec les protectorats, nous abordons un domaine où l'inégalité est avouée ouvertement.

Les modalités des protectorats sont très nombreuses et c'est une des matières où la souplesse des combinaisons diplomatiques s'exerce le plus librement. Étymologiquement parlant, le mot protectorat implique évidemment une pensée de pro-

tection et on le définit parfois comme un appui qu'un État fort accorde à un État plus faible contre les dangers des convoitises extérieures ou les périls des troubles intérieurs. Ainsi défini, le protectorat apparaîtrait comme une magnifique application de la solidarité internationale et de la défense du Droit contre l'injustice. Malheureusement, le protectorat ainsi entendu est très exceptionnel. Il est bien vrai que cette institution du Droit des gens est souvent tout à fait profitable pour un État inférieur et qu'elle lui évite parfois une mort violente par voie de conquête brutale. Mais on ne saurait dissimuler que le protectorat est le plus souvent institué dans l'intérêt politique de l'État fort qualifié de protecteur, sans ajouter que c'est de lui-même en premier lieu. On a vu, dans l'histoire, des gouvernements chanceler et être sauvés par d'autres gouvernements, mais ces secours internationaux portent d'autres noms, alliance, intervention, etc. Il y a protection, dans le sens usuel du mot; il n'y a pas protectorat d'après le Droit international. Que les termes ne nous leurrent donc pas et ne voyons pas une œuvre de bonté là où il n'y a, en général, qu'une balance de forces inégales.

Le protectorat, à le prendre tel qu'il est, constitue une union d'États dans laquelle l'un d'eux, le plus faible et appelé le protégé, consent, au profit du plus fort ou protecteur, l'abandon d'une partie plus ou moins importante de ses pouvoirs normaux de souveraineté interne et externe. Le protectorat se présente ainsi comme une restriction aux Droits fondamentaux des États, spécialement à celui d'indépendance.

En général, l'absorption des pouvoirs du protégé par le protecteur est surtout prononcée en matière de politique étrangère. On peut même dire que l'État protecteur s'interpose toujours plus ou moins dans les relations internationales. Dans beaucoup de cas, les autres puissances n'ont affaire qu'au protecteur. En matière de législation intérieure, l'immixtion du protecteur dans la vie propre du protégé est très variable, allant d'une liberté locale très grande jusqu'à une annexion presque complète.

On pourrait ainsi être tenté de rapprocher le protectorat de la fédération d'États où nous avons vu aussi un organe unique prendre en mains les relations avec l'étranger tout en laissant beaucoup de latitude aux législations internes des pays fédérés. Il y a cependant une différence profonde et déjà indiquée, entre ces deux types d'unions d'États. Dans le système fédératif, les États en union ont des pouvoirs égaux et ne reconnaissent aucun d'eux comme supérieur. Le protectorat suppose au contraire essentiellement une hiérarchie de forces sociales et le commandement d'un gouvernement sur un autre.

Le protectorat est d'origine très ancienne et était parfaitement connu dans l'antiquité. Les Romains le pratiquaient souvent à l'égard des pays qu'ils n'entendaient pas incorporer directement à la République ou à l'Empire. Ils laissaient aux habitants l'autonomie municipale en leur imposant toutefois un délégué de Rome pour les surveiller et percevoir des impôts. Au point de vue extérieur, les peuples ainsi dominés suivaient la politique romaine et étaient notamment incorporés dans ses armées.

On peut également trouver des prototypes nombreux du protectorat au moyen âge dans l'organisation féodale. Cela est si vrai que les auteurs du Droit des gens divisent fréquemment les États composés sur pied d'inégalité en trois catégories : les États protégés proprement dits, les États tributaires et les États vassaux. Ces deux dernières catégories, qui ont subsisté jusqu'à nos jours, sont d'origine féodale évidente.

L'État tributaire est celui qui paie un tribut ou impôt annuel à un autre, généralement comme signe d'hommage. C'était courant au moyen âge, mais actuellement on n'en trouve guère d'exemple. Bien entendu, les réparations et indemnités dues par une puissance, en compensation notamment des dommages injustement causés dans une guerre, n'ont rien de commun avec le tribut que nous étudions.

L'État vassal se définit par la formule même de la féoda-

lité : la reconnaissance de la suzeraineté ou supériorité morale d'une autre puissance qui, en outre, obtient de son vassal des services matériels plus ou moins étendus : un paiement de tribut, des contingents militaires, l'appui de sa diplomatie, etc. Mais alors la vassalité se confond aisément avec le protectorat. En fait, à l'heure actuelle, les États vassaux ne sont plus connus dans la pratique diplomatique. La dernière puissance qui a joué le rôle de suzeraine a été la Turquie. Celle-ci se servait de cette forme désuète pour masquer la perte successive des provinces de l'ancien Empire ottoman. La vassalité donnait une indépendance plus ou moins complète à la portion de la Turquie revendiquant sa liberté, tout en laissant au sultan une satisfaction morale lui permettant de maintenir son prestige auprès des musulmans. C'est ainsi qu'avant d'arriver à la séparation intégrale d'avec Constantinople, l'Égypte, la Bulgarie, l'île de Samos, celle de Crète ont passé par la phase d'États vassaux ; nous en reparlerons d'ailleurs en traitant de la question d'Orient.

Pour en revenir aux protectorats proprement dits, nous pouvons répéter qu'ils étaient fréquents au moyen âge, en Allemagne notamment, où la plupart des principautés acceptaient la domination de l'empereur au point de vue extérieur tout en gardant leur autonomie intérieure. On peut même penser que l'hégémonie de la Prusse, si caractéristique de l'ex-Empire d'Allemagne, était une survivance de l'idée féodale dans une contrée demeurée très arriérée au point de vue constitutionnel.

Avec les notions d'indépendance et de souveraineté des États développées au XVIIIe siècle et surtout au XIXe siècle, le protectorat diminua beaucoup d'importance en Europe, où il est devenu exceptionnel, mais il reparut, assez modifié d'ailleurs, en matière coloniale où nous l'avons déjà rencontré. Nous savons, en effet, que, théoriquement, le domaine colonial s'acquiert par la prise de possession ou occupation d'un territoire sans maître. Comme les terres vacantes sont rares ou improductives, les colonisateurs ont cherché à pro-

fiter des contrées où régnaient des organisations politiques non négligeables bien qu'incapables de résister matériellement à la pression d'une puissance européenne. A la fois pour respecter le principe de ne pas attenter brutalement à une souveraineté même faible et aussi pour éviter certains inconvénients de l'occupation absolue, les diplomates et les coloniaux ont ressuscité et développé la méthode des protectorats.

Le protectorat, en effet, laisse subsister la personnalité morale de l'État protégé et ne le supprime pas de la face du monde comme en matière d'annexion. Bien plus, le protectorat s'établit toujours par un traité consenti par le protégé. On peut donc dire, non sans parfois quelque hypocrisie, que l'État protégé se sert encore de sa souveraineté en l'aliénant partiellement, qu'en tout cas, on n'a pas passé outre à sa volonté. C'est ainsi que la Conférence de Berlin de 1885 a proscrit en principe les conquêtes coloniales aboutissant à la destruction des pouvoirs locaux, mais elle a admis pleinement les protectorats en leur imposant seulement une condition de forme que nous rappelons ici, c'est celle d'une notification diplomatique aux autres puissances. Nous savons aussi que cette méthode de colonisation s'est développée avec une telle ampleur qu'on a dû imaginer le système des sphères d'influence pour limiter les rivalités des États protecteurs.

Cette vogue du protectorat s'explique aisément par ses avantages pratiques. La conquête complète, annexion ou occupation, donne en effet à l'État occupant la satisfaction de vanité d'accroître le domaine soumis à sa souveraineté absolue, mais, en compensation, cet État a le poids de l'organisation complète du nouveau territoire. La plupart du temps, le pays est peuplé d'indigènes dont les mœurs, les coutumes, les dialectes sont peu ou mal connus. Les premiers fonctionnaires que l'on envoie heurtent les sentiments des populations et provoquent des froissements ou des révoltes. Plus tard, il faut bâtir un système administratif intégral, le soutenir d'agents difficiles à bien choisir et dont

l'entretien est très coûteux. De plus, les habitants, perdant jusqu'à l'apparence de leur liberté, sont disposés à voir un ennemi dans l'État étranger, quelques bienfaits dont ils profitent de lui.

C'est ainsi que malgré les bénéfices incontestables que l'Inde a tirés de la domination britannique, celle-ci rencontre encore une puissante opposition hindoue, surtout marquée dans les provinces où l'administration anglaise est la plus énergique. Dans les territoires des frontières, où souvent l'Angleterre se contente d'absorber l'action extérieure des princes locaux, l'agitation anti-européenne est beaucoup moins vive. Il en est de même pour la France dans l'Afrique du Nord, où l'Algérie, colonie directement soumise à la métropole, a connu un mécontentement indigène à peu près ignoré dans le protectorat voisin de la Tunisie.

Le protectorat, bien pratiqué, est fréquemment de nature à concilier pleinement des intérêts d'apparence contraire. Les petits États qui y sont soumis ont en général une conception peu nette de ce qu'on appelle la souveraineté extérieure. Autrement dit, la politique extérieure leur est indifférente. Aussi son absorption par le protecteur ne les trouble pas beaucoup. Ce que les souverains indigènes désirent, c'est le maintien de leur prestige intérieur, de même que leurs sujets tiennent à leurs coutumes locales. L'État protecteur laisse plus ou moins intacts les uns et les autres. Sans doute, il entretient des résidents et des contrôleurs, mais ceux-ci ont soin de ne commander que par interposition des autorités indigènes. On respecte les apparences qui ont souvent plus de poids que la réalité pour des races primitives. Même au fond des choses, le protecteur est déchargé du souci de toute l'organisation municipale tout en pouvant exploiter les avantages économiques du pays protégé.

Ainsi entendu, le protectorat apparaît même comme une précieuse méthode de civilisation progressive. Les nations peu ou mal civilisées ne sont pas simplement appelées à changer de maîtres; elles apprennent à se gouverner elles-

mêmes sous la tutelle bienfaisante d'un pays plus instruit. Des régions inexploitées deviennent prospères, au bénéfice tant du protecteur que du protégé. L'aboutissant final du protectorat est donc l'émancipation, l'autonomie acquise et concédée peu à peu, l'élévation du protégé au rang d'État libre dès qu'il en est digne.

Nous avons déjà fait remarquer que les modalités du protectorat peuvent être variables et nous nous bornerons pour l'instant à des idées générales que nous compléterons bientôt d'ailleurs par des exemples concrets. Pour bien préciser la notion fondamentale de l'union d'États sur pied d'inégalité, la doctrine se sert fréquemment du terme de mi-souveraineté, expression qui indique bien que l'État vassal ou protégé est un État, mais un État incomplet quant à l'exercice de cette souveraineté, d'où sa qualité de mi-souverain.

La perte d'indépendance est surtout marquée, nous l'avons dit, en matière de relations internationales, mais, là encore, toutes les transitions sont possibles. Ainsi, de 1882 à 1884, la subordination du Transvaal à l'Angleterre était limitée à la communication à cette dernière des traités passés par le gouvernement du premier, encore en exceptait-on les accords conclus avec l'État d'Orange voisin. A l'opposé, on peut citer le protectorat français en Indo-Chine où tous les rapports diplomatiques de l'Annam et du Cambodge sont gérés exclusivement par la France. Entre ces deux extrêmes, on trouve des cas où l'État protégé a une certaine personnalité internationale, mais doit emprunter les agents diplomatiques du protecteur. Ainsi, la Tunisie signe des traités qui lui sont propres, les Tunisiens ont une nationalité reconnue à l'étranger, mais le ministre des Affaires étrangères à Tunis est nécessairement le résident général français et ce sont les consuls de France qui protègent les Tunisiens au dehors. Parfois, le lien est plus lâche et l'État protégé agit lui-même, mais sans pouvoir éviter de recevoir les conseils, dissimulant plus ou moins des ordres, de l'État protecteur. Tel est le régime de la petite république de Saint-Marin, par rapport au gouvernement italien.

Nous avons déjà mentionné que le protectorat ne change pas, à l'inverse de l'annexion, la nationalité des habitants du pays protégé. Dans un ordre d'idées analogues, nous indiquerons que les traités applicables à ce dernier ne se confondent pas avec ceux de l'État protecteur. Fort souvent même, protecteur et protégé concluent entre eux des accords spéciaux, surtout en matière économique. C'est même une des grosses questions soulevées en pratique de savoir si l'État dominant peut se réserver un régime douanier exclusif ou simplement privilégié auprès de l'État protégé. La France a ainsi des faveurs douanières réciproques dans ses rapports avec la Tunisie, tandis qu'à l'égard du Maroc, elle a promis de maintenir le régime de la porte ouverte, autrement dit de l'égalité et de la liberté commerciale pour toutes les nations. Un des griefs fréquemment soulevés par l'Allemagne était que cette liberté n'était pas sincère, bien que les Allemands aient pu, grâce à elle, obtenir au Maroc même d'importantes concessions minières.

L'État protégé conserve le plus souvent son drapeau, son armée, son gouvernement. Son souverain a droit aux honneurs réservés aux chefs d'État. Les monnaies tunisiennes et les timbres-poste tunisiens n'ont pas cours en France, et réciproquement. En ce qui concerne l'armée, elle passe ordinairement sous le commandement du protecteur.

Ce dernier jouit aussi, en général, du droit d'occupation militaire du territoire protégé, ainsi que l'atteste la présence de l'arsenal de Bizerte en Tunisie. On peut en conclure aisément qu'en cas de guerre le protégé est nécessairement impliqué dans les hostilités où le protecteur est lui-même engagé, bien qu'il y ait eu quelquefois des exceptions à ce principe. Ainsi, en 1877-1878, l'Égypte, alors vassale de la Turquie, déclara sa neutralité durant le conflit russo-turc. Il est évident que si l'État protégé était lui-même attaqué directement, le protecteur devrait le secourir les armes à la main, sinon la notion de protection n'aurait vraiment aucun sens.

Les répercussions du protectorat sur la souveraineté

interne de l'État protégé sont moins simples à exposer que celles portant sur ses relations extérieures. Le principe général est que le protégé reste maître chez lui, mais avec la réserve immédiate de ne pas nuire aux intérêts du protecteur. On peut ajouter que, puisque le protectorat s'applique le plus souvent à un peuple de civilisation inférieure, le protecteur doit avoir la possibilité d'élever peu à peu son niveau intellectuel et social. Tout ceci implique donc une intervention constante des agents de l'État protecteur.

Dans la pratique, deux méthodes peuvent être employées, non sans analogies avec celles que nous avons étudiées à propos des relations internationales du protégé. En premier lieu, on conçoit que l'administration locale soit exercée par des fonctionnaires nommés par l'État protecteur, mais assistés de collaborateurs indigènes chargés de les renseigner sur les coutumes du pays. Ou bien, en second lieu, les populations recevront des administrateurs de leur race, mais chacun doublé en quelque sorte d'un conseiller délégué par le protecteur. Ces deux systèmes, avec tous les intermédiaires faciles à imaginer, valent au fond ce que valent les hommes qui les appliquent et donnent des résultats sensiblement équivalents. On en a eu la preuve aisément en comparant le Tonkin et l'Annam dont la prospérité est à peu près la même. Tandis qu'au Tonkin, les Français administrent avec l'aide de notables indigènes, les résidents français en Annam se bornent à surveiller les mandarins locaux.

L'intervention du protecteur est toujours plus accentuée dans les finances du protégé, d'autant plus que ce dernier a souvent, comme l'Égypte et la Tunisie, un lourd passé de dettes publiques mal gérées par lui. De même, en ce qui touche les grands travaux publics, les concessions de mines ou de terres, l'État protecteur veille, en général, à réserver à ses nationaux une situation favorisée. Cependant l'État protégé conserve la propriété générale de son territoire, de même que sa dette publique ne se confond pas avec celle de l'État protecteur et n'est pas garantie par ce dernier. Ajou-

tons enfin que les ressortissants du protecteur, tout en se différenciant nettement des sujets du protégé, jouissent chez celui-ci d'une situation meilleure que celle des autres étrangers, notamment au point de vue de la juridiction. Le plus souvent d'ailleurs, la justice est rendue sous la surveillance de l'État protecteur.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces questions compliquées, en faisant toutefois remarquer que souvent leurs difficultés sont augmentées du fait de traités passés jadis par l'État protégé et que l'État protecteur est obligé de respecter. Ainsi, en Tunisie, les étrangers en général, les Italiens en particulier, avaient des privilèges de juridiction d'origine ancienne. Il a fallu que la France négociât lentement et patiemment pour obtenir que les tribunaux français puissent juger tous les étrangers résidant dans la Régence.

Les protectorats, on le voit assez, peuvent être de formes très variables. Aussi avons-nous dit que nous nous bornerions à étudier quelques grands types, ce que nous allons faire en nous occupant de l'Égypte pour commencer.

§ 35. — **Situation internationale de l'Égypte.** — L'Égypte, dont la civilisation peut s'enorgueillir d'être une des plus anciennes du monde, présente le triste privilège politique d'être un des pays à peu près perpétuellement soumis à l'influence de l'étranger. Dès la plus haute antiquité, les pharaons étaient fréquemment d'origine extérieure. Cambyse, Alexandre, César, plus tard les Arabes, firent de l'Égypte une province au gouvernement varié, jamais un État vraiment indépendant. Ensuite les Turcs soumirent les bords du Nil à leur autorité. Celle-ci fut secouée un instant par l'expédition de Bonaparte puis reprit très rapidement pour être enfin plus sérieusement ébranlée par un gouverneur intelligent et ambitieux, Méhémet-Ali.

Après avoir, aux environs de 1820, porté son pouvoir, nominalement d'ailleurs celui du sultan de Constantinople, jusque sur le Haut-Nil et dans le Soudan, Méhémet-Ali son-

gea à profiter de la faiblesse de l'Empire ottoman pour se créer un royaume personnel. S'insurgeant dès 1831, ses troupes, sous le commandement de son fils Ibrahim, envahirent rapidement la Palestine et la Syrie, infligèrent aux Turcs diverses défaites et, à plusieurs reprises, menacèrent Constantinople de la rive asiatique. Méhémet-Ali avait su se ménager l'appui de la France dont l'influence morale en Égypte a toujours été très marquée. Par contre, il s'attira l'hostilité violente de l'Angleterre, à cette époque protectrice intransigeante de l'Empire ottoman et d'ailleurs hostile à la pénétration française en Égypte. Les démêlés de Méhémet-Ali et du sultan devinrent une affaire européenne au sujet de laquelle, en 1840, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie se coalisèrent contre la France au traité de Londres. Le gouvernement de M. Thiers aurait peut-être relevé le défi si Méhémet-Ali, effrayé des complications soulevées par son attitude, n'avait lui-même abandonné ses prétentions à une royauté indépendante d'Égypte et d'Asie Mineure. La France dut se rallier au fait accompli au traité dit des Détroits de 1841 et accepter le firman du sultan du 15 février de la même année, accordant à l'Égypte la situation d'un État essentiellement mi-souverain.

D'après ce firman que quelques puissances, comme la Turquie et l'Allemagne, affectaient plus ou moins sincèrement de croire encore en vigueur, l'Égypte devenait un État vassal sous la suzeraineté de la Porte ottomane. Celle-ci avait le contrôle des relations extérieures de l'Égypte qui n'avait pas de représentation diplomatique propre. Cependant, le gouvernement égyptien avait le pouvoir de passer des traités spéciaux concernant les douanes, les postes, le régime des étrangers, mais sous la surveillance théorique de la Turquie.

L'Égypte était administrée par un souverain institué, d'après le firman de 1841, par le sultan, révocable par lui et gouvernant en son nom. Bien que ce souverain ait reçu, en 1867, le titre de khédive, expression impliquant une idée de haute et

éminente dignité, la Turquie a toujours entendu le considérer comme une sorte de gouverneur de province à pouvoirs et honneurs exceptionnels, mais sans indépendance véritable. C'est ainsi qu'en 1879, le khédive Ismaïl fut purement et simplement déposé par décision de Constantinople.

Le drapeau, l'armée et la marine de l'Égypte se confondaient avec ceux de la Turquie, toujours d'après le texte de 1841. En fait, l'Égypte n'a aidé en rien la Turquie dans les diverses luttes que cette puissance a eu à soutenir. Ce qui est plus tangible, c'est un tribut annuel dû par l'Égypte à la Turquie qui en a vendu le produit à la Banque Rothschild en échange d'un emprunt.

L'autonomie de l'Égypte apparaît en matière de législation intérieure qui est, en principe, indépendante de la Porte, bien que, théoriquement toujours, les impôts devaient être perçus et les jugements rendus au nom du sultan. Tout ceci a, d'ailleurs, surtout un intérêt historique et nous ne donnons ces détails que pour faire voir le fonctionnement d'un État qualifié de vassal d'un autre.

Le percement et l'ouverture du canal de Suez, en 1869, changèrent notablement la situation internationale de l'Égypte, devenue gardienne d'une des grandes voies maritimes du monde et particulièrement de la route des Indes. Ce changement coïncida, entre 1870 et 1880, avec des dilapidations financières du khédive Ismaïl qui abusa de sa liberté pour endetter formidablement le pays jusqu'à la banqueroute inclusivement. L'Angleterre et la France, principales créancières de l'Égypte, instituèrent, en 1875, un contrôle mixte financier qui, en fait, ne tarda pas à exercer une surveillance très minutieuse sur les principaux services administratifs. Ce contrôle, troublé d'ailleurs par des rivalités entre les cabinets de Paris et de Londres, fut complété en 1880 par l'institution de commissions financières internationales où étaient représentées l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la France et l'Italie. Ces commissions, dont la plus importante était celle de la Caisse de la Dette publique,

exerçaient sur l'Égypte une sorte de surveillance générale beaucoup plus stricte que le contrôle lointain de Constantinople.

Mais ce régime complexe devint encore plus difficile à faire fonctionner lorsqu'en 1881 et 1882, des mouvements nationalistes éclatèrent en Égypte pour en éliminer le contrôle international. La France ne voulut pas les réprimer par la force, tandis que l'Angleterre n'hésita pas à bombarder les forts d'Alexandrie et à débarquer des troupes qui s'emparèrent rapidement des principales villes égyptiennes. A ses débuts, l'occupation anglaise n'avait, d'après le gouvernement britannique, qu'un caractère temporaire et devait cesser dès le rétablissement de l'ordre. On sait, en pareil cas, que ces promesses sont bien rarement tenues et, malgré les demandes instantes de la France et de la Turquie, l'Angleterre ajournait son départ d'année en année. Sans doute, la suzeraineté ottomane ni le contrôle financier international n'étaient abolis en droit et ils subsistaient même en pratique dans certaines circonstances, mais un protectorat de fait, exercé par la Grande-Bretagne, s'est depuis longtemps superposé au régime théorique. Les troupes anglaises sont demeurées sur le sol égyptien, l'armée indigène est commandée par des officiers anglais et des conseillers de même nationalité doublent les ministres, les gouverneurs et les hauts fonctionnaires de l'Égypte dont l'autorité est surtout nominale.

Dans les années 1898 et 1899, la Grande-Bretagne a étendu son protectorat sur le Soudan du Haut-Nil, abandonné par elle en 1884 devant l'insurrection, mollement réprimée, des Mahdistes qui enlevèrent Khartoum, au confluent du Nil blanc et du Nil bleu. On sait que cette conquête du Soudan amena en présence l'expédition anglaise de Kitchener et celle française de Marchand. Une grave tension franco-anglaise s'ensuivit, heureusement solutionnée peu d'années après par la Convention du 8 avril 1904 où l'on sent déjà poindre l'union contre la menace allemande, entrevue par le grand politique qu'était Édouard VII.

La Convention franco-anglaise de 1904 ne change pas explicitement la situation juridique de l'Égypte. Mais elle complète et confirme un accord datant de 1899 par lequel la France reconnaissait le Haut-Nil comme rentrant dans la sphère d'influence britannique. La France, en 1904, s'est engagée à ne pas renouveler ses demandes d'évacuation de l'Égypte par l'Angleterre, ce qui revient pratiquement à reconnaître le protectorat anglais. De plus, la France admet la diminution d'étendue du contrôle international de la Commission de la Dette publique, d'où, par voie de conséquence, l'augmentation de l'influence des agents britanniques. On sait qu'en échange de ces concessions, la France a reçu l'approbation et l'appui énergiques du cabinet de Londres pour son action au Maroc.

En 1904, l'Angleterre avait manifesté son intention de ne pas modifier le régime international de l'Égypte qui demeurait donc, en droit, un État mi-souverain par rapport à la Turquie, et ce point était de temps à autre allégué par Berlin dans ses démêlés politiques avec Londres. En réalité, le protectorat britannique est toujours allé en s'amplifiant et en prenant plus d'importance pratique, bien que diverses institutions étrangères continuent à exister sur la terre des pharaons, notamment des écoles et des services archéologiques soumis à l'influence française.

La guerre de 1914 a achevé de rompre le lien reliant l'Égypte à Constantinople. Le titre de khédive a disparu, ainsi que l'investiture du sultan, et l'Égypte a reçu elle-même un sultan, c'est-à-dire un monarque indépendant. Mais, en même temps, ce monarque a explicitement accepté le protectorat officiel de la Grande-Bretagne et, bien que des difficultés aient éclaté et soient encore à prévoir, on peut actuellement qualifier l'Égypte d'État protégé par la Grande-Bretagne, protectorat reconnu au surplus par les puissances et mentionné au traité de paix avec l'Allemagne.

§ 36. — **Protectorat de la Tunisie.** — Les protectorats de la France sur la Tunisie et le Maroc ont de nombreux points communs au point de vue administratif et international. Ils diffèrent notablement l'un de l'autre au sujet des rapports avec les autres puissances, le protectorat tunisien ayant toujours été plus complet et moins discuté que celui du Maroc. Mais les deux questions se rattachent étroitement à une troisième plus générale, celle de la formation de l'influence française sur le nord de l'Afrique, magnifique œuvre coloniale accomplie en moins d'un siècle.

On sait que jusqu'en 1830, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie formaient les États dits barbaresques, vaguement vassaux du Commandeur des Croyants, en réalité indépendants de la Turquie. Ces pays s'adonnaient activement à la piraterie ou à la traite des esclaves et les gouvernements européens avaient de temps à autre besoin de diriger contre eux de petites expéditions de représailles. Ce fut probablement une simple mesure de ce genre qui fut envisagée par la France lorsque nos premières troupes s'emparèrent d'Alger en 1830. Mais on s'aperçut très vite de la valeur économique de l'Afrique du Nord et de l'intérêt qu'avait la France à s'y constituer une colonie capable de compenser les domaines perdus au XVIIIe siècle. On vit aussi presque aussitôt que si l'Algérie était nécessairement le centre des nouvelles possessions, elle ne pouvait être assurée de sa tranquillité que par l'adjonction nécessaire du Maroc et de la Tunisie avec qui elle constitue une unité géographique certaine. L'idée était tellement évidente que, dès 1831, le général Clauzel négociait un protectorat avec la Régence de Tunis et s'occupait activement du Maroc. Mais, à Paris, on fut inquiet de l'ampleur donnée brusquement à l'œuvre commerçante. L'opposition parlementaire s'effrayait des dépenses qu'allait nécessiter une telle colonisation, l'Angleterre se montrait inquiète de la subite résurrection d'une possession française non métropolitaine. Bref, on se borna timidement à s'installer sur la côte algérienne.

Comme il arrive fréquemment en matière politique, une

prudence excessive ne fit qu'accroître les difficultés que l'on pensait éviter. L'abandon des vues françaises sur le Maroc et la Tunisie parut à ces pays un signe de faiblesse non moins qu'aux populations algériennes. La France fut, comme l'on sait, obligée de procéder méthodiquement à la conquête militaire de l'Algérie qui dura plus de quinze années de dures batailles et d'expéditions pénibles. Le bey de Tunis, en harmonie avec ses sujets, de nature plus paisible que leurs voisins, ne nous créa pas d'ennuis sérieux. Par contre, le sultan du Maroc se montra notre adversaire déterminé et fit alliance avec notre grand ennemi Abd-el-Kader. Il fallut se battre contre les Marocains. Mais là encore, après la victoire, le gouvernement français demeura hésitant et se contenta de tracer, avec le Maroc, une frontière mal définie et prêtant à de multiples conflits.

A partir de 1850, l'Algérie est définitivement constituée comme colonie française et assimilée presque complètement à la métropole au point de vue administratif. Aucune difficulté sérieuse d'ordre international ne s'est soulevée à son sujet. Il en a été autrement lorsque nous avons voulu étendre notre influence sur les prolongements naturels de l'Algérie. Nous avons nommé la Tunisie et le Maroc.

La question tunisienne s'est posée la première. La Régence, autrefois le joyau de l'Empire romain, avait bien perdu de son antique prospérité, mais elle demeurait encore fort attirante. Le gouvernement des beys de Tunisie, qui avait passé par une phase de pouvoir absolu au XVIII[e] siècle, était retombé sous la suzeraineté nominale de la Turquie en 1837. En fait, l'Empire ottoman ne s'en occupait guère, si ce n'était à titre de couverture pour Tripoli qu'il considérait comme le dernier vestige de la domination turque sur la Méditerranée occidentale. Le bey de Tunis profita de sa liberté pour se laisser engager, comme plus tard le khédive d'Égypte, dans les mailles dorées d'emprunts souscrits par des financiers européens souvent peu scrupuleux. Les capitaux français se montrèrent notamment faciles à attirer dans la Régence, mais

avec peu de récompense, car, en 1867, la situation financière du pays était des plus critiques.

La position de la Tunisie commençait aussi à donner des inquiétudes au point de vue de la politique générale, car, pour essayer de se dégager de sa position obérée, le bey de Tunis avait multiplié les concessions territoriales en faveur de maisons anglaises et italiennes.

Les Italiens trouvaient, dans la contrée, un domaine de peuplement singulièrement proche et bien adapté à leurs besoins. Aussi l'émigration italienne devint-elle très vite des plus importantes. L'Italie commença à regarder la Tunisie comme un héritage acquis d'avance et les Français comme des intrus.

Tout ceci amena, à partir de 1870, des difficultés sans cesse renaissantes. La Turquie essayait, de temps à autre et sans aucun succès, de ramener la Tunisie sous sa domination. L'Angleterre, sans avoir une politique d'annexion ouverte, n'était pas fâchée que la Régence demeurât le plus longtemps possible dans un état mal défini et de faiblesse chronique. L'Italie et la France devenaient par contre nettement rivales et s'affrontaient dans des incidents locaux, sans importance en soi, mais graves comme montrant l'antagonisme croissant des visées des cabinets de Paris et de Rome.

Ce fut, comme l'on sait, au Congrès de Berlin de 1878, que la question tunisienne prit une allure européenne. Bismarck se montra ouvertement favorable au rattachement à la France et obtint en notre faveur l'adhésion anglaise. Le chancelier avait pour but, non pas de nous être agréable, mais de nous détourner des Vosges dans des expéditions coloniales qu'il espérait épuisantes pour nous et surtout de nous brouiller avec l'Italie. On ne peut nier qu'en effet le protectorat de la France sur la Tunisie ne fut une des causes de l'accession italienne à l'alliance austro-allemande.

L'intervention même de la France en Tunisie fut justifiée par des brigandages locaux à la frontière algéro-tunisienne, brigandages que l'autorité déclinante du bey de Tunis était

dans l'incapacité de réprimer. Au surplus, le bey lui-même et son entourage ne firent aucun obstacle sérieux à la pénétration des troupes françaises en Tunisie. Seule une révolte religieuse dans le Sud donna quelques difficultés d'ordre militaire, mais tout finit dans le seul été de 1881. Entre temps, le traité du Bardo du 12 mai 1881 avait consacré le principe du protectorat de la France.

Il s'ensuivit un sérieux conflit diplomatique avec l'Italie qui protesta vivement à Londres et à Berlin où naturellement elle n'obtint aucun succès après les ententes conclues en 1878. La France avait cependant averti à plusieurs reprises le cabinet de Rome de son désir très net de se réserver l'influence prépondérante dans la Régence, mais l'Italie n'en continuait pas moins d'agir très activement à Tunis et elle finissait par exciter contre nous une hostilité marquée du gouvernement beylical. Aussi dûmes-nous préciser et compléter le traité du Bardo par un autre plus explicite, celui de la Marsa, en date du 8 juin 1883. Ce sont les deux textes fondamentaux du protectorat français.

En combinant ces deux conventions, on peut dégager les grandes lignes suivantes : L'État tunisien subsiste en droit international et les sujets tunisiens ont une nationalité propre. Le bey de Tunis demeure un souverain et il a le droit de recevoir des consuls étrangers accrédités auprès de lui et non auprès de la France. Mais, à l'extérieur, les affaires tunisiennes sont gérées exclusivement par la France, de même que les Tunisiens sont protégés par les consuls français. De plus, à Tunis même, le ministre des Affaires étrangères du bey est nécessairement le résident général français. Tous les traités que conclut la Régence doivent être, par surcroît, soumis à l'approbation du gouvernement français. Celui-ci s'est toutefois engagé à respecter et à garantir les traités passés par la Tunisie antérieurement à l'établissement du protectorat. Il en est résulté que la France a dû négocier avec les puissances européennes pour obtenir d'elles l'abandon successif des privilèges de douanes et de juridiction

dont elles jouissaient en Tunisie. Notre diplomatie est arrivée sur ces points à un succès complet et, peu à peu, toutes les puissances, y compris notre ancienne rivale l'Italie, ont renoncé à leurs privilèges et reconnu l'autorité exclusive de la France au regard de la souveraineté externe de la Tunisie.

En ce qui touche la vie intérieure de la Régence, la France a le droit d'occupation militaire du pays et surveille étroitement les finances dont elle assure le service. Plusieurs emprunts tunisiens sont d'ailleurs garantis par la France. Les tribunaux français exercent la plénitude de juridiction, sauf à l'égard des petits procès intéressant exclusivement les indigènes. L'administration locale a été réformée par le bey sur les conseils du résident général de la France. Le gouvernement tunisien est composé d'indigènes, mais assistés de conseillers français. Spécialement, toute la correspondance administrative passe par la signature du secrétaire général de la Résidence. Les grandes villes ont des municipalités où domine l'élément français et les communes indigènes jouissent de la liberté de suivre leurs coutumes locales, mais toujours sous la surveillance de contrôleurs français.

Le protectorat de la France sur la Tunisie est aujourd'hui, nous l'avons dit, reconnu sans réserve par tout le monde. Il fonctionne bien tant en droit international qu'en ce qui concerne la prospérité intérieure du pays. La Tunisie a retiré de l'influence française des avantages incontestables et la contrée est plus soumise et plus dévouée que l'Algérie. On admet généralement que notre protectorat est un des meilleurs possibles.

§ 37. — **Affaires du Maroc**. — L'histoire des affaires marocaines est singulièrement plus agitée que celle de la Tunisie malgré les similitudes indiquées des deux situations. Cette histoire n'est d'ailleurs pas close, bien que riche en incidents multiples se rapportant au Droit des gens.

Le Maroc, au même titre que la Tunisie, est une de ces

contrées dont la France ne peut pas se désintéresser dès qu'elle possède l'Algérie. On peut aussi ajouter que l'arrière-pays marocain est susceptible de se relier à nos possessions du Sénégal et du Haut-Niger. Cette contrée, fertile et mieux arrosée que le surplus de l'Afrique du Nord, présente par ailleurs les meilleures perspectives de prospérité.

Il n'y a jamais eu d'emprise proprement dite de la Turquie sur le Maroc, en dehors de la suprématie religieuse qu'a longtemps revendiquée le sultan de Constantinople. Le gouvernement du Maroc, appelé souvent gouvernement chérifien, est d'ailleurs assez mal défini. Le sultan de Fez est théoriquement le monarque absolu de ses sujets, mais ceux-ci échappent pour la plupart à son autorité efficace. Les tribus des campagnes et encore plus celles des montagnes vivent dans une indépendance due à la difficulté à les atteindre, notamment pour percevoir l'impôt. De plus, le Maroc est découpé en sortes de grands domaines analogues aux fiefs du moyen âge et des chefs locaux exercent une puissance de fait bien supérieure à la souveraineté nominale et lointaine du sultan.

Excepté à l'égard de l'Espagne, comme nous l'allons voir, le Maroc est resté jusqu'au XIXe siècle en dehors de la vie européenne. Les corsaires de ses ports étaient particulièrement redoutés et de temps à autre on allait leur racheter leurs captifs. De plus, les Français, profitant des bonnes relations générales qu'ils ont toujours entretenues avec l'Islam, ont eu depuis longtemps au Maroc une situation privilégiée bien que très précaire en réalité. Divers accords furent conclus dès l'année 1630, renouvelés à plusieurs reprises au cours du XVIe siècle et complétés par un traité de 1767 qui réglemente les rapports commerciaux entre la France et le Maroc, ainsi que les attributions des consuls français dans le Maghreb ou contrée des Maures marocains. Après quoi, la situation reste sans changement sensible jusqu'à la conquête de l'Algérie.

L'Espagne a toujours eu une politique plus active à l'en-

contre du Maroc. C'est pour elle le berceau d'origine des Maures qui ont jadis conquis l'Andalousie et à qui les Castillans n'ont pas pardonné l'invasion arabe. Isabelle la Catholique proposait, dans son testament de 1504, aux Espagnols de prendre possession du Maroc, et c'est demeuré depuis une tradition constante, à la fois religieuse et politique, pour nos voisins d'outre-Pyrénées, de ne pas se désintéresser de la terre africaine.

S'il est vrai que les soldats de l'Espagne ont passé le détroit de Gibraltar depuis fort longtemps, leurs possessions sont restées précaires et insignifiantes jusqu'à ces dernières années. La prise de Melilla remonte aussi loin que 1496. La position importante de Ceuta fut annexée en 1668. Deux ou trois postes furent occupés sur la côte de la Méditerranée, *pierres d'attente,* suivant l'expression espagnole, en vue d'une pénétration ultérieure dans l'intérieur du Maroc.

Cette pénétration n'est pas encore accomplie et, pendant deux cents ans, les *pierres d'attente* ne valurent à l'Espagne que de graves difficultés et d'incessants combats. A part Ceuta, qui a une certaine valeur, ces postes sont entourés de régions peu hospitalières et habitées par des tribus particulièrement belliqueuses, celles de la côte du Riff qui jouit d'une mauvaise renommée fort méritée. Les localités aux mains des Espagnols ont surtout servi de lieux de déportation pour les malfaiteurs, d'où leur nom officiel de Présides. De plus, les Marocains les ont attaquées très violemment à plusieurs reprises. A vrai dire, les Espagnols ont conservé leurs forteresses, mais parfois au prix d'une véritable guerre coloniale. En tout cas, la sécurité demeure très précaire aux abords immédiats de ces Présides.

Il est cependant incontestable que l'Empire chérifien est destiné à avoir des relations économiques avec l'Espagne. Les deux pays ont d'indéniables ressemblances géographiques et agricoles et l'on comprend très bien que le Maroc attire l'attention des gouvernements de Madrid. De fait, des accords commerciaux sont intervenus et le trafic espagnol est depuis

longtemps assez considérable au Maghreb. La France n'a jamais eu l'intention de détruire les vues légitimes de l'Espagne sur le Maroc, mais elle n'estime pas non plus nécessaire de lui abandonner toute la contrée, d'autant plus que l'administration espagnole éprouve de graves difficultés à établir son autorité sur les Maures et que l'état économique de la Péninsule Ibérique lui interdit actuellement de longues et coûteuses expéditions. La conciliation des intérêts français et espagnols est donc une complication sérieuse pour le protectorat de la France sur le Maroc.

Revenant maintenant aux rapports proprement dits de la France et du Maroc, nous rappellerons que les deux pays entrèrent en guerre à propos de la conquête de l'Algérie. Les troupes françaises défirent les Marocains à la bataille de l'Isly, en 1844, pendant qu'une escadre occupait Mogador. L'occasion était propice pour développer notre influence et surtout pour régler d'une façon plus précise les relations indispensables de l'Algérie et du Maroc. L'Espagne était à cette époque plutôt favorable à notre installation en Afrique, mais l'Angleterre se montrait, par contre, inquiète de nous voir acquérir des ports en cette région, redoutant entre autre que Tanger ne nous fût dévolu, ce qui nous aurait donné des vues sur le détroit de Gibraltar. Néanmoins, la diplomatie du gouvernement de Louis Philippe aurait certainement mieux pu développer les avantages de la victoire de l'Isly. Au lieu de cela, la paix de Tanger se borna à rétablir les rapports de paix et à enregistrer une vague promesse de les mieux assurer dans une convention à intervenir. Cette promesse n'a d'ailleurs pas été suivie, l'Empire chérifien manifestant une répugnance compréhensible à augmenter la pénétration européenne, alors que les rivalités des puissances européennes le garantissaient contre toute pression sérieuse.

Toutefois, une convention de frontière intervint, celle de Lalla-Marnia de 1845, convention singulière qui fixait entre l'Algérie et le Maroc une délimitation précise dans le voisinage de la Méditerranée, de plus en plus vague à mesure que

l'on descendait vers le Sud pour s'évanouir aux approches du désert. De plus, cette frontière indécise n'en était pas une, car les troupes françaises avaient le droit de la franchir pour exercer sur territoire marocain des pouvoirs de police, pourvu que ce fût contre des pillards en fuite après délits commis en Algérie. Il est inutile de dire combien ces clauses prêtaient à des conflits possibles.

Beaucoup plus tard, en 1880, apparurent d'autres problèmes. Les puissances avaient l'habitude de donner le titre de *protégés* à certains sujets marocains qui servaient leurs intérêts politiques ou commerciaux. Ces protégés, quoique continuant à résider au Maroc, échappaient aux impôts et à l'administration du sultan, pour ne relever que du consul chargé de leur protection. C'est dire que leur situation était privilégiée et recherchée. Certains États se montraient prodigues de délivrance de lettres de protection, d'où des réclamations du sultan et aussi d'autres puissances européennes qui voyaient grandir abusivement le prestige d'une rivale. Après de nombreuses négociations, une conférence diplomatique fut tenue à Madrid qui essaya de diminuer les abus et de réglementer l'exercice de la protection consulaire au Maroc. Bien que plusieurs dispositions de la Convention de Madrid soient encore en vigueur, leur intérêt pratique est très diminué aujourd'hui. Nous y relèverons cependant que la France a vu confirmer son privilège de jouir au Maroc, en toute matière, des droits de la nation la plus favorisée. Notons encore qu'à Madrid, les États-Unis figurèrent parmi les signataires du traité et que l'Allemagne donna à ses représentants diplomatiques des instructions formelles d'appuyer les demandes françaises sans restrictions ni réserves. C'était une application du plan de Bismarck, indiqué à propos de la Tunisie et tendant à favoriser l'installation de la France en Afrique afin de l'écarter de l'Europe.

Entre 1890 et 1900, la politique française au Maroc fut faite surtout de règlements d'incidents de frontières et de difficultés diplomatiques avec la Grande-Bretagne. C'était

l'époque de la rivalité coloniale aiguë entre la France et l'Angleterre et cette dernière nous disputait âprement tous nos débouchés extérieurs. Le gouvernement de Fez, se sentant soutenu par les Anglais, mettait toute espèce de mauvaise grâce à satisfaire nos réclamations et des conflits fréquents surgissaient dans les territoires limitrophes de l'Algérie.

A partir de 1900, les vues de la France sur le Maroc se précisent et se relient au plan diplomatique de M. Delcassé, alors ministre des Affaires étrangères, de lutter contre la prépondérance allemande sur le monde entier. Des tractations secrètes s'ouvrirent entre Paris, Londres, Madrid et Rome, dont les aboutissants marocains furent tout d'abord, dès 1902, une promesse de l'Italie de laisser toute liberté à la France contre semblable latitude au cas d'une action italienne en Tripolitaine (qui devait se réaliser en 1911). L'Espagne reçut promesse d'une importante sphère d'action au Maroc. Avec l'Angleterre, l'accord fut plus précis et devint même l'élément essentiel de la Convention du 8 avril 1904, base officielle de l'entente cordiale. Nous avons déjà indiqué que la Convention franco-anglaise consacrait le protectorat de fait de la Grande-Bretagne sur l'Égypte. Nous ajouterons maintenant que nous obtenions reconnaissance de nos intérêts spéciaux au Maroc avec promesse de l'Angleterre de les soutenir en toutes circonstances. Quelques mois après, le 3 octobre 1904, intervenait un accord complémentaire franco-espagnol, dont une partie demeura secrète quelques années. D'après cet accord, l'Espagne recevait, comme sphère d'influence à elle réservée, le littoral marocain bordant la Méditerranée avec une large bande de territoire vers l'intérieur et des vues sur l'Atlantique. Toutefois, la région de Tanger ne pouvait pas être fortifiée et la ville même de Tanger restait soumise à un régime international spécial et compliqué.

Considérant ainsi le champ libre et estimant que les intérêts, très faibles alors, de l'Allemagne au Maroc ne valaient pas une négociation spéciale avec l'Allemagne, la France

commença alors à essayer d'établir son influence à Fez. Les premiers pourparlers furent assez aisés et l'on s'approchait de la signature d'un traité de protectorat lorsque, brusquement, en février 1905, le chargé d'affaires allemand à Tanger déclara que son pays n'acceptait pas le nouvel état de choses. Peu après, le 31 mars 1905, l'empereur d'Allemagne débarquait lui-même à Tanger et, dans une harangue retentissante, il affirmait que le sultan du Maroc devait rester indépendant et repousser toute immixtion de l'étranger. C'était naturellement faire écrouler tout le plan français.

L'émotion fut très vive, non seulement en France, mais dans toute l'Europe. Car, à côté du caractère marocain proprement dit, l'incident avait un aspect menaçant de politique générale. L'Allemagne se plaignait qu'on ne lui eût pas communiqué officiellement l'accord franco-anglais et, plus encore, que M. Delcassé cherchât à nouer une alliance pour réaliser son isolement. Des menaces de guerre apparurent à plusieurs reprises, même après la retraite de M. Delcassé. L'Angleterre nous soutenait fermement et, après des négociations préliminaires rendues pénibles par l'attitude équivoque de l'Allemagne, la France consentit à admettre le caractère international de la question du Maroc, gros et inutile sacrifice à la paix du monde.

Les affaires marocaines furent donc portées à la Conférence d'Algésiras où se réunirent les grandes puissances d'Europe, les États-Unis d'Amérique et divers autres États, tels que l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, etc. Avant la Conférence, l'Allemagne avait reconnu à la France des droits et intérêts légitimes au Maroc en tant qu'ils respecteraient l'intégrité économique et la liberté commerciale du pays. Il semblait donc que la tâche des diplomates allait pouvoir se concentrer uniquement sur le programme des réformes à accomplir au Maroc où l'anarchie allait grandissant. Mais tout aussitôt on vit reparaître à Algésiras des intrigues allemandes, contestant jusqu'aux prérogatives françaises sur le règlement des incidents de la frontière algéro-marocaine. Il fallut des mois

de pourparlers, l'intervention de la plupart des puissances, y compris notamment les États-Unis, en faveur de la France, l'attitude énergique de cette dernière, pour obliger enfin l'Allemagne à préciser son jeu. Ce jeu fut tel que l'Allemagne finit, le 3 mars 1906, par voir toute la Conférence contre elle, sauf l'Autriche et le Maroc. Il lui fallut céder, non sans de nouvelles manœuvres antifrançaises. Enfin, le 7 avril 1906, un acte général fut signé consacrant trois principes : indépendance du sultan, intégrité territoriale et liberté économique identique pour toutes les puissances. Mais, en même temps, l'acte d'Algésiras prévoyait la constitution d'une banque d'État chargée de réorganiser les finances chérifiennes. Dans cette banque, les diverses puissances étaient représentées, l'Angleterre, l'Espagne et la France tout particulièrement. Il y avait donc là une sorte de protectorat collectif européen. D'autre part, la France et l'Espagne recevaient le mandat d'assurer l'exercice de la police et le maintien du bon ordre dans certaines villes de la côte, tantôt isolément, tantôt collectivement. Étant donnée l'importance des attributions de police dans un pays à demi sauvage, comme le Maroc, on peut dire que la souveraineté théorique du sultan subissait une nouvelle atteinte.

Les affaires marocaines étaient bien loin d'approcher de leur conclusion. Une double série d'incidents graves occupa les années suivantes, provenant les uns de l'état d'insécurité du Maroc, les autres des manœuvres allemandes.

L'Espagne a été obligée d'organiser de nouvelles expéditions militaires autour de Melilla et la France dut, en 1907, débarquer des troupes à Casablanca pour tirer justice du massacre de ses nationaux. Dans plusieurs autres villes, à Tanger notamment, des troubles sérieux éclatèrent à plusieurs reprises, auxquels les agents teutons n'étaient pas étrangers.

Pour nous en tenir à l'action de la France, l'occupation de Casablanca nous amena peu à peu à étendre notre influence dans plusieurs autres ports de l'Atlantique et à pénétrer

progressivement dans l'intérieur du pays. L'anarchie marocaine augmentait, en effet, d'année en année. Des crises dynastiques éclataient à Fez, remplaçant un sultan par un autre, tandis que les grands chefs des tribus se livraient entre eux à une véritable guerre civile. En 1911, les Européens demeurés à Fez couraient les plus grands dangers.

Une colonne française fut réunie pour les délivrer et, non sans difficultés, elle remplit heureusement sa tâche. Malgré les résistances des tribus insoumises à toute autorité depuis des siècles, la tranquillité s'établissait lentement sous notre action et nous aurions depuis longtemps pacifié le Maroc sans les brusques et menaçantes sautes d'humeur de l'Allemagne.

On ne pouvait pas, à Berlin, se consoler du demi-échec d'Algésiras et on ne perdait pas l'espoir de s'implanter au Maroc où, d'ailleurs, des maisons allemandes obtenaient d'importantes concessions. Pour essayer de ruiner la France, l'Allemagne tenta, à deux reprises, des provocations brutales sans autres résultats que ceux de rehausser notre bon droit et de légitimement inquiéter l'Europe sur la bonne foi germanique.

Le premier incident fut celui des déserteurs de Casablanca. En septembre 1908, des déserteurs de la légion étrangère française, comprenant des Allemands et un Autrichien, tentèrent de s'enfuir sous la protection des agents du consulat d'Allemagne à Casablanca. Les autorités françaises ayant repris leurs déserteurs, l'Allemagne prétendit que l'on avait manqué de respect à ses fonctionnaires consulaires et exigeait des excuses officielles de la France. Celle-ci répondait avec raison qu'un consul ne saurait faciliter un délit caractérisé comme la désertion. Il s'ensuivit une de ces graves tensions trop connues des puissances ayant des rapports avec l'Allemagne. Mais cette dernière était désavouée par tout le monde, y compris l'Autriche qui déclarait se désintéresser de son déserteur. L'esprit conciliant du gouvernement français suggéra un arbitrage que Berlin finit par admettre de mauvaise grâce en novembre 1908. L'arbitrage eut lieu, en effet, quel-

ques mois plus tard à La Haye et donna finalement pleinement raison à la France, tout en déclarant, pour la forme, que les fonctionnaires subalternes des deux pays avaient chacun manqué un peu de réserve dans leurs agissements.

Entre temps, un essai de rapprochement sur le terrain marocain avait été tenté directement entre la France et l'Allemagne. Un accord du 9 février 1909 spécifiait, d'une part, que la France n'entendait troubler ni l'intégrité indépendante de l'Empire chérifien, ni les intérêts commerciaux et industriels allemands; d'autre part, il était dit que l'Allemagne, n'ayant que des buts économiques au Maroc, y reconnaissait volontiers les intérêts politiques particuliers de la France ainsi que son droit d'assurer la paix intérieure du pays. Cet accord semblait donc nettement admettre le protectorat français sur le Maroc au bénéfice commun des contractants et notamment le droit pour la France de conseiller des réformes au sultan.

Cependant la Convention franco-allemande allait plus loin et prévoyait que les nationaux des deux États pourraient s'associer pour l'exploitation économique de l'Empire chérifien. L'Allemagne prétendit quelques mois plus tard que la France ne mettait pas de bonne volonté à exécuter ces clauses et elle souleva un nouvel et bruyant incident : celui d'Agadir de juillet 1911.

Brusquement et sans raison apparente, un navire de guerre allemand apparut et s'installa dans la rade du petit port marocain d'Agadir (sur l'Atlantique). Cette démonstration avait, disait-on à Berlin, pour but d'affirmer que l'Allemagne avait des droits à faire respecter au Maroc. C'était déjà fort inquiétant et on pouvait craindre aussi que les forces allemandes ne s'installassent à demeure sur la côte marocaine. Aussi y eut-il, à ces nouvelles, une émotion très vive, non seulement à Paris, mais aussi à Londres qui aurait fort mal accueilli la formation d'une base navale allemande en ces régions. A nouveau, la France négocia, énergiquement soutenue par l'Angleterre et par la sympathie de la plupart des

puissances européennes. A nouveau encore, les négociations franco-allemandes furent pénibles, coupées de menaces de rupture ou même de guerre. Enfin, la patience française l'emporta encore et obtint la Convention du 4 novembre 1911. En échange de larges concessions au Congo français, la France obtenait de l'Allemagne reconnaissance nette de son droit d'État protecteur sur le Maroc.

Il restait à régulariser la situation du côté de l'Espagne. Ce fut l'œuvre d'une Convention du 27 novembre 1912 qui a remplacé l'accord de 1904. L'Espagne reçoit, dans le nord du Maroc, une large zone délimitée avec précision, d'où sont toutefois exclus Tanger et sa banlieue demeurés soumis à un contrôle international complexe. Dans la zone à elle réservée, l'Espagne jouit d'une grande autonomie financière et administrative, le sultan n'y a qu'une autorité nominale et la France n'y peut exercer aucune influence sérieuse. En fait, c'est un véritable protectorat espagnol.

Le protectorat officiel de la France a été établi le 20 juillet 1912 sur des bases sensiblement voisines de celles suivies en Tunisie. Spécialement, si le sultan conserve sa souveraineté théorique, il doit subir le contrôle nécessaire du résident français pour ses relations extérieures. La France a également le droit d'occupation militaire du pays et le pouvoir de faire exécuter les réformes financières et administratives indispensables. En fait, des emprunts marocains ont été émis sous la garantie française. Le traité de paix avec l'Allemagne précise bien que celle-ci ne pourra plus en rien entraver notre action sur ce terrain comme sur tout autre.

Mais l'œuvre de la France est bien moins avancée au Maroc qu'en Tunisie, gênée encore par la guerre qui a naturellement arrêté l'essor de notre pénétration pacifique. La contrée est singulièrement plus difficile à parcourir et la population beaucoup moins paisible qu'en Tunisie. De plus, les intrigues allemandes y demeurent toujours agissantes. Nous avons aussi relevé les problèmes délicats soulevés par l'attribution d'une large zone à l'Espagne qui n'y exerce encore qu'une

autorité nominale et où se réfugient tous les éléments de désordre. Il faut aussi tenir compte du régime international établi à Algésiras et dont plusieurs éléments, tels que la Banque d'État, subsistent et constituent des causes d'entraves multiples. Le régime spécial du port de Tanger, débarquement nécessaire pour les rapports rapides avec l'Europe, vient encore compliquer la question. Aussi le gouvernement français poursuit-il activement la suppression de ces servitudes et empêchements divers qui paralysent trop souvent le jeu de notre influence légitime. Il faut cependant reconnaître que de magnifiques résultats ont déjà été obtenus. Durant la guerre de 1914, le Maroc a été infiniment plus calme qu'on n'aurait pu le penser et il a même fourni des troupes de premier ordre contre l'Allemagne. La liaison a été assurée par terre avec l'Algérie. L'ordre ramené dans les campagnes a permis d'exporter de nombreux produits et de faire très bien augurer de l'avenir économique du pays. En 1917, les puissances ont abandonné leurs privilèges de juridiction ou régime dit des capitulations et reconnu le fonctionnement des tribunaux français au Maroc. Le traité de 1919 avec l'Allemagne y ajoute l'exclusion de tous les droits et intérêts de celle-ci au Maroc.

Nous avons tenu à donner pas mal de détails sur l'installation de la France dans l'Afrique du Nord tant à raison de son importance coloniale que comme mettant en jeu bien des principes du Droit international, surtout en matière de protectorat. Nous ne saurions songer à fournir autant d'indications sur les autres types de protectorats, même en nous restreignant à ceux dirigés par notre pays. Nous donnerons cependant quelques précisions sur quelques cas particulièrement intéressants.

§ 38. — **Protectorats divers.** — Comme pendant, au point de vue colonial, de notre magnifique domaine marocain-algérien-tunisien, on peut citer les vastes possessions que nous occupons dans la Péninsule indo-chinoise. Assurément,

l'Indo-Chine française est de valeur moindre, tant en raison de son éloignement que de son climat, mais l'histoire rapide de sa formation est cependant de nature à nous montrer l'utilité pratique des protectorats et la souplesse de leurs modalités.

Les premiers débarquements français en Extrême-Orient s'effectuèrent en 1860 à Saïgon et, pendant plusieurs années, notre occupation resta confinée dans la Cochinchine proprement dite. Le pays est d'ailleurs toujours demeuré une colonie directe de la France et son étude sort par conséquent du cadre du présent chapitre.

La contrée voisine de la Cochinchine, le Cambodge, peut revendiquer le titre théorique d'État protégé ainsi qu'il résulte des traités conclus en 1862 et 1884. Seulement le protectorat est ici très voisin d'une annexion coloniale complète. Le roi du Cambodge est, en effet, réduit à une souveraineté nominale et à des prérogatives à peu près purement honorifiques. Son autonomie extérieure a disparu complètement et son pouvoir interne est aussi à peu près inexistant, toutes les fonctions administratives et judiciaires tant soit peu importantes étant aux mains de fonctionnaires français. Le Cambodge comme la Cochinchine n'ont, au surplus, jamais donné lieu à des incidents internationaux dignes d'être relatés.

Il n'en est pas de même pour le surplus de l'Indo-Chine française, principalement en ce qui concerne l'Annam. Ce pays a été longtemps un royaume vassal de la Chine, bien que l'influence de cette dernière ait à peu près disparu dès le XVIIe siècle. L'empereur d'Annam avait même, à la fin du XVIIIe siècle, accepté de devenir protégé français sous l'influence de l'évêque Pignault de Béhaine. Les événements de la Révolution firent disparaître ce premier essai de colonisation. Mais dès l'occupation de la Cochinchine, les hommes compétents s'aperçurent bientôt que l'Annam et surtout la province du Tonkin étaient bien supérieurs aux plaines basses de la Cochinchine.

Un officier de marine, Francis Garnier, avec des ressources

insignifiantes que compensait son courage audacieux, eut vite fait de conquérir le Tonkin sur les soldats de l'empereur d'Annam. Il devait d'ailleurs tomber glorieusement en défendant sa conquête. Mais l'importance de son œuvre ne fut pas appréciée en France où l'on se contenta de conclure avec l'Annam un fort mauvais traité de 1874. Ce traité, type du protectorat à ne pas instituer, laissait à peu près complète la souveraineté, tant intérieure qu'extérieure, du roi annamite. A peine la cour de Hué promettait-elle de laisser à la France un vague contrôle sur les conventions diplomatiques conclues par elle. Cependant la France assumait au regard des étrangers la responsabilité de l'ordre en Annam, ayant ainsi des charges que ne balançait aucun avantage positif. En fait, les Annamites, renforcés de pillards locaux et d'irréguliers Chinois, nous créèrent des difficultés variées qui finirent par obliger à une véritable guerre, laquelle aurait pu être évitée par une action plus énergique en 1874.

La seconde conquête du Tonkin, qui dura de 1883 à 1885, fut beaucoup plus pénible que celle due au génie de Francis Garnier. Les mandarins de Hué avaient organisé contre nous des bandes connues sous le nom de Pavillons-Noirs et surtout ils n'hésitèrent pas à faire appel à l'intervention de la Chine. Le Céleste Empire fut enchanté de reprendre ses traditions de suzeraineté sur l'Annam et envoya au Tonkin d'abord des auxiliaires, puis des troupes régulières qui engagèrent de véritables combats. En réponse, la France se livra contre la Chine à des démonstrations navales dont la plus importante fut l'attaque brillante de l'arsenal de Fou-Tchéou par l'escadre de l'amiral Courbet. Officiellement cependant, il n'y avait pas hostilités déclarées entre Paris et Pékin, situation mal définie qui provoquait les réclamations de l'Angleterre dont le commerce d'Extrême-Orient se trouvait gêné. Le ministre français Jules Ferry, aux prises avec une violente opposition parlementaire, finit par être renversé au moment même où la Chine offrait de se retirer de la lutte. Malgré des résistances qui durèrent encore quelques années, le Tonkin fut conservé

et l'œuvre essentielle de Ferry consolidée au profit de la France.

La situation de l'Annam a été précisée par le traité de Hué de 1884 que la Chine a reconnu et promis de respecter par une convention spéciale de 1885. L'ancienne suprématie chinoise sur l'Annam est donc définitivement abolie. A la place est institué le protectorat de la France qui est demeuré constant depuis cette époque sans incidents graves.

L'empereur d'Annam conserve son titre, mais il accepte pleinement la suprématie française. Celle-ci s'est notamment manifestée, il y a quelques années, lorsque le gouvernement de la métropole a dû déposer et remplacer un souverain annamite atteint de folie. Au surplus, la France, par l'intermédiaire d'un résident général, a absorbé et dirigé seule toutes les relations extérieures de l'Annam, y compris celles avec la Chine. Le pays est, de plus, soumis à l'occupation militaire complète et, dans la guerre récente, les troupes annamites ont lutté avec honneur contre nos ennemis. Les douanes sont aussi partout aux mains des autorités françaises.

En ce qui concerne la législation intérieure de l'Annam, le résident français exerce un droit de surveillance générale. Des tribunaux français rendent la justice; les postes et télégraphes, ainsi que les travaux publics, sont également dirigés par des agents européens. Pour l'administration locale, il faut toutefois faire une distinction. En Annam proprement dit, les mandarins indigènes ont gardé le pouvoir mais sous le contrôle assez large de résidents français. Au Tonkin, par contre, ces derniers ont des attributions personnelles importantes, même pour la vie municipale. Les notables indigènes sont plutôt les subordonnés des fonctionnaires de la métropole et les agents d'exécution de leurs ordres à l'égard de la population. Il y a lieu aussi de remarquer que l'extrême différence entre les langues employées en Extrême-Orient et la langue française rend la collaboration peu aisée avec les habitants et nécessite l'emploi constant d'interprètes, ce qui est toujours fâcheux.

Le domaine colonial de la France en Indo-Chine comprend donc pratiquement une colonie directe : la Cochinchine, deux protectorats, Cambodge et Tonkin, qui lui sont étroitement reliés, et un protectorat plus lâche en Annam. Il faut y joindre d'importants territoires dans le bassin du Haut Mékong et en Laos. Nous nous bornons à y exercer des pouvoirs de police et à percevoir quelques impôts, en laissant une liberté à peu près complète aux indigènes. C'est un protectorat si l'on veut, mais réduit au minimum.

Un État protégé, aujourd'hui disparu en tant qu'État, a donné lieu à d'épineuses questions internationales que nous indiquerons en peu de mots. Il s'agit de la grande île de Madagascar sur laquelle les droits de la France sont fort anciens puisqu'ils remontent à Louis XIII en 1642, époque où nous avions déjà la faculté de nous établir dans ce pays. Nous y trouvâmes, comme ailleurs, les problèmes soulevés par la rivalité coloniale de l'Angleterre. Comme nos intérêts périclitaient d'année en année, le gouvernement français chercha à les consolider en passant, en 1885, un traité de protectorat avec la reine des Hovas, peuplade principale de l'île. Ce traité, aujourd'hui disparu, rappelait fâcheusement le mauvais exemple de celui conclu avec l'Annam en 1874. Nous n'avions qu'un contrôle incertain sur les relations extérieures du gouvernement hova, avec un résident exerçant plutôt une action de présence qu'une surveillance réelle. De plus, les autres puissances avaient libre accès dans l'île dont l'administration intérieure nous échappait complètement et d'autant plus que plusieurs de ces peuplades ne reconnaissaient pas la suprématie des Hovas. Comme toutes les situations indécises, celle-ci n'amena que des ennuis. Les États-Unis et l'Angleterre avaient spécialement tendance à ignorer notre protectorat en accréditant directement des représentants consulaires auprès de la Cour de Tananarive sans en prévenir notre résident général. Les Hovas nous suscitaient à l'intérieur des conflits sans nombre et, après dix ans de patience, il fallut se résoudre à agir par une expédition armée en 1895.

La résistance des indigènes ne fut pas sérieuse, bien que le climat et le terrain eussent rendu l'expédition fort pénible. La reine de Madagascar déclara accepter, après la prise de son palais, l'occupation de l'île par la France et elle s'engageait à mettre en vigueur les dispositions qui lui seraient conseillées. Cette fois, on arrivait à un véritable protectorat. Mais avant qu'on pût le faire fonctionner sérieusement, de nouvelles complexités surgirent : les puissances étrangères arguaient de traités passés antérieurement avec les Hovas pour réclamer à Madagascar des privilèges très étendus, en matière d'immunités de juridiction et de concessions minières par exemple. Pour éviter de recommencer la série de tractations dont nous avions dû user en Tunisie, le gouvernement français se résolut à prononcer l'annexion totale de l'île à titre de colonie directe, ce qui fut fait par la loi du 8 août 1896. La reine de Madagascar, qui fomentait de l'agitation, fut déposée et envoyée en Algérie et le territoire est désormais soumis entièrement à la loi française. Les traités anciens de l'État disparu étant abrogés par l'annexion, nous n'avons plus eu de difficultés internationales à propos de Madagascar, d'autant plus que l'Angleterre y a pleinement reconnu nos droits dans la convention franco-anglaise du 8 avril 1904.

Étant donné le développement toujours croissant que prend en Droit des gens la notion de protectorat, nous mentionnerons encore un certain nombre d'exemples de cette forme d'union d'États.

A la suite de la guerre hispano-américaine de 1898, les États-Unis ont obtenu de l'Espagne l'abandon de sa souveraineté sur l'île de Cuba. Il aurait paru logiquement en résulter l'indépendance de la grande Antille, d'autant plus que le Congrès de Washington avait déclaré répudier toute domination sur le territoire libéré. Mais les troupes américaines occupèrent l'île et ce fut durant cette occupation que les Cubains, réunis en constituante, élaborèrent leur statut gouvernemental. Par une anomalie étrange, il avait été décidé par le Congrès américain, sur l'initiative du sénateur

Platt, que la constitution de Cuba contiendrait la définition des futures relations entre l'île et les États-Unis sur la base de certains principes indiqués par cette loi Platt. Lesdits principes ont été acceptés par les Cubains et enregistrés par un traité entre Cuba et les États-Unis en 1903. D'après eux, le gouvernement de Cuba ne peut ni aliéner son indépendance au profit d'une autre puissance, ni engager des emprunts extérieurs au delà de ses ressources, ni contrevenir à l'ordre public intérieur. Les États-Unis ont le droit d'intervention dans les affaires de Cuba pour assurer l'exécution de ces principes et, de plus, ils peuvent utiliser son territoire en temps de guerre. On ne saurait donc guère douter que l'île ne soit sous le protectorat américain, d'autant plus qu'en fait les États-Unis ont dû, depuis qu'ils ont évacué officiellement l'île, y renvoyer des forces deux ou trois fois pour assurer des élections régulières ou pour y prendre des mesures de protection contre l'extension de la fièvre jaune.

A la suite de la guerre de 1914, les Alliés se sont proposé de prévoir, à l'égard de plusieurs des anciennes colonies de l'Allemagne et aussi de plusieurs provinces d'Asie-Mineure ayant dépendu de l'ex-Empire ottoman, des mesures qui ne sont pas sans analogie avec le droit de suprématie des États-Unis sur Cuba. C'est la théorie du mandat colonial par lequel une puissance déterminée reçoit mission, au nom du groupe international formé par la Société des Nations civilisées, de prendre sous sa surveillance une nation ou un territoire dont l'état social ne permet pas l'indépendance actuelle et dont il y a lieu de contrôler la vie intérieure et extérieure. Il y a là, évidemment, une situation intermédiaire entre l'annexion et la liberté, ce qui nous permet d'y voir un protectorat du Droit des gens.

Les protectorats sont rares en Europe et de peu d'importance politique. Certains sont purement nominaux, comme celui exercé, de 1815 à 1864, par l'Angleterre sur les îles Ioniennes aujourd'hui rattachées à la Grèce, ou celui de l'Italie sur la petite république de Saint-Marin. A peu près

du même ordre est la situation juridique de la principauté de Monaco qui fut longtemps un État protégé proprement dit, notamment sous la suzeraineté du Piémont de 1815 à 1861. Depuis que la France a acquis le comté de Nice en 1860, Monaco est devenu une enclave dans le territoire français et diverses conventions ont réglé les rapports entre les deux pays. Le prince de Monaco est un souverain indépendant, ayant le droit de relations diplomatiques sans aucun contrôle de la France. Il est de même libre d'agir comme il lui plaît à l'égard de ses sujets. Mais la principauté est englobée dans le réseau des douanes françaises, les Français et les Monégasques passent librement la frontière, les chemins de fer et certains services administratifs de la principauté sont administrés par des fonctionnaires français. Enfin et surtout, si Monaco a pu rester théoriquement neutre dans la guerre de 1914, les troupes françaises ont exercé le droit d'occupation militaire de son territoire. Son indépendance est donc sérieusement diminuée en fait.

Nous relaterons, en terminant, le protectorat, indiscutable mais insignifiant, que subit le petit pays de l'Andorre, dans les hautes vallées des Pyrénées-Orientales. C'est une survivance curieuse des complexités du régime féodal. La république d'Andorre accepte la suzeraineté à la fois de l'évêque espagnol d'Urgel succédant aux droits des anciens seigneurs ecclésiastiques de cette ville et de la France représentant les anciennes prérogatives des comtés de Foix. Les deux cosuzerains reçoivent un tribut annuel de quelques centaines de francs et choisissent en Andorre alternativement des magistrats chargés de la police et de la justice locales. La France entretient de plus un délégué permanent : le préfet des Pyrénées-Orientales, lequel reçoit chaque année le serment de fidélité des délégués andorrans. Les lois françaises sont aussi directement applicables à nos nationaux séjournant en Andorre, y compris les lois pénales.

On peut aussi voir une forme de protectorat dans le régime d'internationalisation qui a été élaborée par la Conférence de

la paix de 1919 et appliquée par elle à la région du bassin de la Sarre et à Dantzig. Ce procédé consiste à établir pour un territoire déterminé une souveraineté complexe, généralement temporaire et soumise au contrôle supérieur de l'organisme général appelé Société des Nations. Pour être exact, ce genre de protectorat était déjà connu en diplomatie sous le nom de *condominium* ou cumul de souveraineté. La France et l'Angleterre en ont usé notamment à propos de l'archipel océanien des Nouvelles-Hébrides. Il était également appliqué à un petit territoire limitrophe de la Prusse et de la Belgique, le pays de Moresnet, que le traité de Versailles de 1919 a déclaré rattacher à la Belgique.

Il est naturellement impossible de préjuger l'efficacité modératrice que pourra avoir la Société des Nations, mais les expériences antérieures de protectorat collectif ont montré les difficultés d'application de ce régime, non pas précisément à l'égard du pays protégé, mais entre les protecteurs qui ont quelque peine à subir l'un l'autre leur influence égale et pas toujours en mutuelle harmonie. D'ailleurs, les régimes institués en 1919 n'ont, en principe, qu'une existence transitoire et, pour la Sarre notamment, un plébiscite ultérieur déterminera le rattachement définitif à la France ou à l'Allemagne.

Nous avons ainsi amplement montré combien diverses et souvent importantes sont les restrictions au Droit d'indépendance des États qui peuvent découler de la notion de protectorat. Nous pouvons maintenant aborder l'étude d'une autre catégorie de restrictions qui est en même temps celle d'une nouvelle forme d'États. Nous voulons parler des États placés en neutralité perpétuelle.

§ 39. — **De la neutralité perpétuelle.** — D'une façon générale, la neutralité est la situation d'un État qui n'est pas partie dans une guerre. Neutralité s'oppose ainsi à belligérance et nous en ferons l'exposé en traitant des lois de la guerre. Par extension, on a donné le nom de neutralité per-

pétuelle à l'invention de la diplomatie contemporaine qui consiste à essayer d'assurer le respect absolu de certains territoires ou de certains États en déclarant qu'aucune opération de guerre ne pourra y être accomplie, hormis le cas de légitime défense.

Plus nettement, un État en neutralité perpétuelle est un État qui ne peut faire aucune guerre offensive et qui, par compensation, ne peut pas être l'objet d'une attaque quelconque. C'est, si l'on veut, un État pour qui la notion de guerre est supprimée et qui est — ou devrait être — à l'abri des maux en résultant.

On peut dire encore, pour rester dans la rubrique de notre chapitre, que l'État perpétuellement neutre est un État qui a subi une importante restriction de sa souveraineté externe en se voyant interdire toute action offensive militaire ou préparation diplomatique de celle-ci. Il en résulte cette conséquence importante que la neutralité perpétuelle est bien une diminution, et des plus considérables, aux droits généraux d'indépendance et de conservation. Par conséquent, cette neutralité perpétuelle doit être consentie par la puissance intéressée elle-même par voie de traité et elle doit être limitée aux termes mêmes de la convention. C'est une situation exceptionnelle que nul gouvernement ne doit être forcé de subir et dont il ne peut pas non plus exiger le respect des États non signataires de la convention spécialement conclue à cet effet.

La neutralité perpétuelle est de création récente. On ne la connaissait guère avant le XIXe siècle, l'idée dominante étant, au contraire, qu'en temps de guerre, tous les États devaient prendre parti pour ou contre les adversaires. La diplomatie, en instituant la forme d'État qui nous occupe, avait cru trouver un moyen ingénieux de répondre à deux préoccupations essentielles : la protection des petites puissances et la diminution des conflits entre les grandes.

Un petit État est évidemment toujours menacé par de puissants voisins. Même s'il n'est pas matériellement absorbé par eux, il vit sans cesse dans une situation précaire et n'a

pas le sentiment réel de son indépendance. Avec la neutralisation perpétuelle, on espérait que des petits États de ce genre auraient, au contraire, la sensation d'une sécurité parfaite. Comme ils ne pouvaient devenir dangereux pour personne, ils avaient bien droit à ne pas être inquiétés.

Au second point de vue indiqué plus haut, l'expérience montre qu'il y a intérêt à éviter de trop longues frontières communes entre les grandes puissances. De là l'idée de fonder entre elles des territoires n'appartenant à aucune d'elles, des *États-Tampons,* suivant l'expression de M. Thiers. Mais ces territoires, précisément parce qu'ils servent de séparation entre pays rivaux, seraient sans cesse convoités et deviendraient une source de guerres supplémentaire. Pour supprimer celle-ci, il faut rendre les États-Tampons inviolables et inattaquables, d'où leur neutralisation perpétuelle.

C'est en vertu de ces idées que le Droit des gens a institué la neutralité de la Belgique et du Luxembourg entre la France et l'Allemagne, encore plus celle de la Suisse qui est au centre du carrefour de l'Europe. Les notions que nous venons d'indiquer étaient justes en soi et auraient donné d'heureux résultats, mais à la condition de respecter un des fondements essentiels du Droit : l'honneur dû aux traités. Avec la mentalité de l'Allemagne qu'un traité signé d'elle n'est qu'un « chiffon de papier » ou que « nécessité n'a pas de loi », il est bien clair que la neutralité perpétuelle est une garantie illusoire. En fait, le Luxembourg a été envahi sans résistance puisque ce petit pays n'en pouvait pas offrir. La Belgique s'est défendue les armes à la main comme un État quelconque. De même, la Suisse a mobilisé ses soldats absolument comme si elle n'avait pas été couverte par la neutralité la plus solennelle. Elle n'a même pas hésité, au printemps de 1918, à s'entendre militairement avec les généraux français au cas, alors nullement impossible, où l'Allemagne se jetterait sur elle au mépris renouvelé de sa signature.

Les événements actuels marquent donc la faiblesse, sinon la faillite du système de la neutralité perpétuelle. Il est pos-

sible pourtant que le principe en soit maintenu et même consolidé par la Société des Nations. Nous croyons donc devoir en exposer les lignes essentielles, d'autant plus que la France en a toujours été une scrupuleuse observatrice et que la violation de la neutralité belge a été la cause déterminante de l'entrée de l'Angleterre dans le conflit mondial.

La neutralité perpétuelle découlant de conventions diplomatiques, ainsi que nous l'avons établi, il semblerait logique de penser que ces mêmes conventions en règlent les effets, à la façon de ce qui se passe pour les protectorats. En réalité, les traités de neutralisation sont rarement explicites et le sujet se trouve régi, pour une large part, par la coutume, ainsi que par les écrits des auteurs de Droit international public.

Le but essentiel de la neutralité perpétuelle est de soustraire aux conflits armés le territoire et la souveraineté de l'État neutralisé. Il convient d'abord, ce qui est de toute évidence, que cet État ne commence jamais des hostilités ou ne les provoque pas directement par une politique agressive. C'est ainsi qu'une alliance offensive est certainement impossible. S'il s'agit d'une alliance défensive, nous croyons qu'une distinction s'impose : l'État neutralisé ne saurait s'allier, même défensivement, avec une autre puissance sans restriction, car il pourrait être engagé dans une guerre pour le seul bénéfice de son cocontractant. Au contraire, nous estimons parfaitement légitime l'alliance qui a en vue la protection même de la neutralité. Cette alliance existe implicitement avec certaines puissances dites *garantes* de la neutralité perpétuelle. Nous ne voyons pas pourquoi elle ne pourrait pas être explicite et même être contractée avec une puissance quelconque. Du moment que l'on permet, et ce n'est pas discuté, à l'État neutralisé, de préparer sa défense en cas d'attaque, on doit autoriser l'alliance en vue de cette défense précisément. C'est ainsi qu'aucune raison de droit ne s'opposait à l'accord, projeté mais non réalisé, entre la Hollande et la Belgique pour la sauvegarde de la neutralité belge. Cet accord eût d'ailleurs très probablement détourné l'Allemagne

de son crime de 1914, car elle aurait hésité à se mettre d'emblée deux armées sur les bras au début même de son attaque contre la France.

L'État neutralisé doit éviter d'entrer dans des combinaisons internationales qui, sans être des alliances proprement dites, ne l'engagent pas moins à des complications dangereuses pour sa neutralité. C'est ainsi que l'union douanière, la fédération et même le protectorat lui sont interdits. Il paraît cependant excessif de défendre l'acquisition de colonies sous prétexte que l'État neutralisé devra en assurer la défense éventuelle. A ce compte, on arriverait à lui supprimer son territoire pour éviter tout conflit.

L'État neutralisé retrouve sa souveraineté externe d'une façon complète pour tous les actes à caractère pacifique. Les traités de commerce, de navigation, d'extradition, etc., sont conclus par lui librement et sans qu'il ait de comptes à rendre à personne. Il faut, en effet, bien se pénétrer de la notion que cet État n'est pas soumis à un protectorat collectif des puissances. Il a promis de ne pas faire certaines choses, telles qu'une guerre offensive. Hormis ces promesses, il jouit de l'indépendance normale à tout gouvernement.

A plus forte raison, la souveraineté interne de l'État neutralisé doit-elle être considérée comme à l'abri de toute atteinte. Il est libre de régler à son gré la forme de son gouvernement et de conduire sa politique intérieure comme bon lui semble. On ne saurait notamment lui imposer des mesures de police spéciales sous le prétexte qu'il occupe une situation privilégiée. Ainsi, l'Allemagne commettait un abus lorsque, en 1888, elle se plaignait que la Suisse acceptât l'entrée de réfugiés politiques allemands.

La neutralité perpétuelle n'empêche pas, bien au contraire, l'État intéressé de se préparer à une défense éventuelle en cas d'attaque. Il a droit à avoir une armée et des fortifications. S'il est l'objet d'une agression, son pouvoir de résistance est absolu et même est un devoir. On sait combien la Belgique a rempli héroïquement cette obligation en 1914. Il

ne faut pas se dissimuler pourtant que les États neutralisés seront toujours de petites puissances et, pour mieux les protéger, on a inventé ce qu'on appelle la garantie de la neutralité perpétuelle.

Cette garantie consiste en ce que les grandes puissances qui ont pris part à la création de la neutralité perpétuelle s'engagent non seulement à la respecter, ce qui est élémentaire, mais surtout à la défendre contre toute atteinte. Cette protection est stipulée tant dans l'intérêt du pays garanti que dans celui des garants et du Droit international en général. Elle s'exerce donc dès que la neutralité est menacée et sans qu'aucune demande formelle soit nécessaire.

Les traités de garantie affectent des formes diverses. La plus simple est la garantie dite *individuelle* où chaque garant a le droit et le devoir d'intervenir à son heure sans avoir besoin d'une entente avec les autres garants de la même neutralité. Cette entente préalable, ou du moins un essai de cette entente, est au contraire nécessaire quand la garantie est qualifiée de *collective*. Il en résulte que, malgré les termes, la garantie collective est d'un mécanisme beaucoup plus lent et moins sûr que celle individuelle. Quelquefois, la garantie est restreinte à la seule obligation de respecter la neutralité perpétuelle sans avoir à prendre les armes pour son maintien. C'est la situation de la Hollande vis-à-vis de la Belgique.

Il est à noter que, dès 1870, l'Allemagne souleva des controverses sur la neutralité du Luxembourg et de la Suisse, prétendant que leur privilège cessait si l'un des belligérants commettait à leur égard une irrégularité quelconque. L'Angleterre, au contraire, soutint énergiquement que la neutralité devait être en ce cas protégée plus que jamais et elle promit son alliance contre quiconque menacerait la Belgique. La violation cynique de cette dernière en 1914 n'était donc pas l'œuvre d'une nécessité de la dernière heure, mais bien l'aboutissant d'un plan allemand déjà ancien et méprisant systématiquement la garantie formelle donnée à la Belgique par la Prusse en 1839.

Nos explications théoriques sur la neutralité seront utilement complétées en indiquant les grandes lignes des quelques États placés dans cette situation à l'époque contemporaine, bien que leur régime ait été assez sérieusement modifié par la récente guerre.

La plus ancienne neutralité perpétuelle est celle de la Suisse. Sans qu'il y eût de traité formel, le territoire des cantons helvétiques resta à l'abri des guerres européennes depuis le XVI[e] siècle, sauf une courte atteinte de l'Autriche en 1709. Cette inviolabilité est d'autant plus remarquable que la population suisse comptait parmi les plus belliqueuses de l'Europe. Les cantons louaient, en effet, des troupes mercenaires à tous les États qui le désiraient. Il y en eut en France aussi tard que 1830.

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, la Suisse fut, au contraire, le théâtre de fréquentes batailles. Le Congrès de Vienne proclama sa neutralité dès l'ouverture de ses délibérations, mais cette neutralité fut violée par les Autrichiens et les Russes au cours des Cent-Jours. L'acte final du Congrès de Vienne et surtout le traité de Paris du 20 novembre 1815 confirmèrent définitivement la neutralité helvétique placée, en outre, sous la garantie individuelle de l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie.

Depuis lors, la Suisse est considérée unanimement comme un État perpétuellement neutre et l'Italie, bien que non-signataire du traité initial, a toujours estimé que cette neutralité s'imposait à elle comme aux autres nations. En fait, ladite neutralité n'a jamais été méconnue, bien qu'elle ait été sérieusement menacée par l'Allemagne au cours de la guerre de 1914 à 1918. La Confédération helvétique dut mobiliser son armée et même entretenir des rapports militaires avec l'état-major français pour parer à une agression éventuelle.

Les textes qui ont créé la neutralisation de la Suisse ont étendu ce régime à certaines parties de la Savoie alors sous la souveraineté de la royauté de Piémont-Sardaigne, laquelle

gardait le droit de s'y fortifier à sa convenance. Ces districts ayant été cédés à la France en 1860, mais avec le caractère qu'ils avaient depuis 1815, c'est-à-dire qu'on ne peut pas s'y battre, bien que la France ait le droit d'y entretenir des fortifications et des garnisons, la Suisse a prétendu, à plusieurs reprises, que ces fortifications étaient abusives et que les garnisons ne pouvaient être qu'helvétiques, mais rien de pareil ne ressort des documents diplomatiques. La question a d'ailleurs bien diminué d'intérêt depuis notre rapprochement avec l'Italie, et la Suisse renoncerait très probablement à son opinion. Par contre, elle maintient énergiquement sa volonté de garder son caractère général de neutralité.

Après la Suisse, nous trouvons la neutralité perpétuelle de la Belgique dont l'histoire est singulièrement plus tragique. Les provinces belges, espagnoles depuis la fin du moyen âge, puis autrichiennes jusqu'à la Révolution française, ont toujours été le siège de grandes batailles entre la France et ses ennemies germaniques. Sous la Révolution, la Belgique passa sous l'influence française et y serait volontiers restée. Mais le Congrès de Vienne voulait à tout prix arrêter l'expansion de la France vers le Nord. Pour cela, non content d'amener la Prusse sur la rive gauche du Rhin, le Congrès unit de force le pays belge à la Hollande, sans tenir compte de l'hostilité traditionnelle des Wallons et Flamands catholiques d'avec les Néerlandais protestants. En 1830, la Belgique s'insurgea et se déclara indépendante, désirant, en réalité, l'annexion avec la France qui fut la seule puissance à lui fournir des secours contre la Hollande. Les autres grandes puissances prirent, au contraire, ombrage de la volonté belge et, n'osant pas briser son indépendance, lui imposèrent de former un État en neutralité perpétuelle par deux traités de 1831.

Ces textes ont été repris et complétés en 1839, époque à laquelle, ainsi que nous l'avons dit, la neutralité belge fut reconnue par les Pays-Bas et individuellement garantie par toutes les grandes puissances, y compris très expressément

la Prusse dont les obligations ont passé entières à l'Allemagne contemporaine.

La neutralité belge, dirigée primitivement contre la France, a toujours été scrupuleusement respectée par celle-ci, ainsi qu'on en a eu la preuve en 1870 où l'armée française ne chercha même pas à utiliser le territoire voisin pour s'échapper de Sedan. Cette neutralité fut, par contre, regardée avec humeur par l'Allemagne, ce qui, de bonne heure, éveilla les suspicions de l'Angleterre, intéressée à ne pas voir une rivale maritime à Anvers ou à Ostende. Bien avant l'attentat de 1914, les militaristes teutons étudiaient ouvertement le passage en force par la Meuse sans que la Belgique s'en inquiétât beaucoup, confiante qu'elle était en son bon droit. Des pourparlers militaires sollicités, indépendamment l'une de l'autre, par l'Angleterre et par la France, n aboutirent pas, non plus qu'un projet d'alliance défensive avec la Hollande. En 1913, Guillaume II déclarait presque textuellement au roi des Belges combien frêle était pour lui la garantie de la neutralité, et c'est en pleine connaissance de cause, en violation avouée et cynique du Droit international, que, le 2 août 1914, l'Allemagne lançait à la Belgique un inoubliable ultimatum réclamant le passage de ses troupes contre la France. On sait le noble refus du roi Albert I[er] et de tout son peuple, l'entrée en scène de l'Angleterre indignée de cet attentat et aussi toutes les souffrances endurées par l'héroïque Belgique de la part même d'une des puissances *garantes* de sa neutralité. Les événements de la guerre ont finalement vengé le Droit, mais malheureusement aussi démontré le peu de valeur de la neutralité perpétuelle comme barrière contre des gouvernements sans scrupules. On peut donc considérer la neutralité de la Belgique comme rentrant dans l'histoire du passé.

Les mêmes réflexions peuvent s'appliquer au Grand-Duché de Luxembourg, autre exemple malheureux de neutralité perpétuelle. Dans le même but de former des États-Tampons contre la France, le Congrès de Vienne avait lié le Luxembourg à la Hollande à titre d'union personnelle (dissoute en

1890, mais sans influence sur le statut juridique du pays). En 1867, on agita la question de l'annexion à la France du Luxembourg dont la population a, en effet, des sympathies marquées pour nous. Ce n'était d'ailleurs qu'un piège tendu par Bismarck pour ameuter l'Allemagne contre de prétendues ambitions de la France. Les diplomaties de Paris et de Londres purent déjouer l'intrigue et la Conférence de Londres de 1867 déclara le Grand-Duché en état de neutralité perpétuelle sous la garantie *collective* des grandes puissances, y compris l'Italie. On eut le tort de laisser le Luxembourg sous la suprématie de la Prusse en ce qui touchait les douanes et les chemins de fer, d'autant plus que la garantie collective est considérée comme moins solide que celle dite individuelle, la diplomatie estimant des tractations entre les cogarants nécessaires pour faire fonctionner la garantie collective. En fait, déjà en 1870, la neutralité du Luxembourg avait été supportée à peine par l'Allemagne et, en 1914, les troupes teutonnes pénétrèrent dans le Grand-Duché sans même l'ombre d'un prétexte et avant toute déclaration de guerre à la France. Comme celle de la Belgique, la neutralité perpétuelle du Luxembourg peut aussi être considérée comme supprimée dans l'avenir.

La neutralité perpétuelle peut s'appliquer non plus à un État mais à une portion d'un État. Il y en a quelques exemples dans le Droit des gens contemporain. Le plus caractéristique est celui du Congo belge dont la neutralisation n'a pas le caractère absolu de celle de la Belgique. Elle résulte des dispositions de l'Acte de Berlin de 1885, d'après lequel les territoires du bassin du Congo peuvent être déclarés neutres par les puissances qui les détiennent, mais avec faculté d'y renoncer et sans obligation de la garantie pour les autres gouvernements. L'État indépendant du Congo, puis la Belgique ont usé de la faculté en question. Cela n'a d'ailleurs pas empêché les Allemands de porter la lutte, durant la guerre récente, sur les domaines congolais de la Belgique.

Citons encore le régime des îles Ioniennes, Corfou, Paxos

et leurs dépendances, cédées à la Grèce en 1863 par la Grande-Bretagne qui en avait le protectorat, à charge de les neutraliser mais sans obligation de les défendre. En fait, cette neutralité n'a été strictement acceptée que par l'Angleterre, la France, la Grèce et la Russie. Aussi, au cours des guerres gréco-turques de 1897 et 1912 ainsi que durant la guerre de 1914, des actes d'hostilités ont eu lieu dans les îles Ioniennes ou leurs abords immédiats.

Enfin, en 1919, l'Islande, au moment de sa séparation d'avec le Danemark, s'est déclarée neutre à perpétuité, déclaration unilatérale qui n'entraîne naturellement aucune garantie internationale.

On peut rapprocher de la neutralité perpétuelle certaines restrictions au droit d'indépendance des États qui rentrent dans le cadre plus général de ce que l'on appelle les servitudes internationales et qui consistent surtout dans des obligations de ne pas fortifier certains districts, de ne pas y entretenir des troupes ni y faire d'actes d'hostilités. Ces servitudes doivent être établies par des traités formels et toujours entendues dans un sens restrictif. Nous aurons occasion d'en mentionner quelques-unes à propos de la neutralisation du canal de Suez et du cours des fleuves africains le Niger et le Congo. Indiquons ici comme rentrant dans le cadre du présent chapitre la défense de fortifier la ville de Luxembourg, les abords maritimes d'Anvers, la région de Tanger, l'île de Sakhaline (au nord du Japon), la zone frontière entre la Norvège et la Suède, l'interdiction pour l'Allemagne d'avoir des troupes ou ouvrages militaires sur la rive gauche du Rhin et sur une bande de 50 kilomètres sur la rive droite. Des obligations analogues ont été établies en Orient, mais sont tombées en désuétude rapide. Ainsi le traité de Berlin de 1878 avait édicté la défense d'élever des forteresses en Bulgarie, au Monténégro, sur le cours inférieur du Danube.

Une autre servitude notable est celle imposée à l'Allemagne en 1919, d'avoir des forces de terre et de mer limitées à des chiffres précis et contrôlables par les signataires du traité de paix.

Les pages précédentes nous ont montré toute une série de restrictions, plus ou moins graves, aux droits fondamentaux des États. Mais ces restrictions ont un lien et une excuse communs, ceux d'être consacrées par traités et de respecter, au moins théoriquement, la souveraineté diminuée. Il existe malheureusement des pratiques internationales où les prérogatives essentielles d'une puissance sont directement méconnues sans même une apparence de justification juridique. Étudiant les faits plus encore que les doctrines, nous allons porter notre attention sur les situations de ce genre dont l'importance demeure très grande dans la vie politique contemporaine.

CHAPITRE VI

De l'intervention.

Les États, comme les individus, s'occupent volontiers des affaires de leurs voisins pour peu qu'ils y trouvent un intérêt quelconque. On parle bien du célèbre mur de la vie privée, par-dessus lequel tant de personnes aiment à regarder. De même les gouvernements cherchent à se renseigner sur ce qui se passe dans les capitales étrangères, au point qu'un élément important du service diplomatique est précisément l'obtention de renseignements politiques, économiques, militaires.

Mais cette immixtion dans les affaires d'autrui ne garde pas toujours ce caractère de simple documentation. Les particuliers essaient souvent d'influencer les personnes avec qui ils sont en rapport, et cela dans un sens conforme à leur intérêt propre. Les États agissent d'une façon identique lorsqu'ils s'arrangent de façon à faire cadrer avec leurs vues les actes d'un gouvernement étranger. Entre individus privés, l'immixtion est tantôt discrète, tantôt, au contraire, très accusée ; mais, en ce dernier cas, elle est le plus souvent réglementée et autorisée par la loi qui prend certaines garanties contre les abus. Ainsi le tuteur contrôle et dirige son pupille, mais sous sa responsabilité et d'après les formes légales. En Droit international, nous retrouvons l'absence de loi supérieure aux États, partant l'impossibilité d'une surveillance régulière qui se heurte au Droit d'indépendance des gouvernements. Il est entendu qu'on devrait toujours respecter ce droit et ne jamais

chercher à faire prévaloir une influence, à moins qu'elle ne soit acceptée de bon gré. Mais les hommes sont loin d'être arrivés à la perfection, encore plus les gouvernements qui ne se sentent aucune autorité supérieure susceptible de leur demander des comptes. Ceux qui croient en la force en usent volontiers, même sans droit et même contre le droit d'autrui. Théoriquement, c'est un abus condamnable, nous l'avons dit, mais il est tellement conforme à la nature humaine que la doctrine s'efforce souvent de le justifier. La vie politique contemporaine est basée officiellement sur le principe de non-intervention; cependant en Europe comme en Amérique, l'intervention se rencontre à chaque page de l'histoire contemporaine. Voyons donc de plus près en quoi elle consiste.

§ 40. — **Notion de l'intervention.** — On en a proposé beaucoup de définitions, aucune n'étant bonne parce que les modalités de l'intervention sont changeantes et multiples. La chose elle-même est assez simple si l'on se contente d'une vue générale et, sous réserve des précisions que nous allons formuler bientôt, nous pouvons qualifier l'intervention d'influence abusive qu'un État prend sur la politique extérieure ou intérieure d'un autre État pour le faire agir dans un sens profitable à l'intervenant.

On peut remarquer que cette définition s'applique presque exactement à la guerre. Il suffit d'y ajouter un élément de violence. Dans la guerre, en effet, on cherche à imposer sa volonté par la force des armes et non pas par des moyens juridiques.

Si l'intervention est très répandue dans la pratique de la politique étrangère, il ne faut pas la voir non plus partout. Il importe donc de serrer sa notion d'un peu plus près pour caractériser la véritable intervention.

En premier lieu, cette dernière doit être abusive, c'est-à-dire faite sans droit. En termes plus précis, la pression doit s'exercer à l'encontre d'un État indépendant ou sur des points dont la souveraineté a été réservée à un gouvernement.

Ainsi, en matière de protectorat, nous avons vu qu'il y a ingérence, souvent très grande, du protecteur dans les affaires du protégé. On ne saurait dire qu'il y ait intervention.

Pas d'intervention non plus quand un traité prévoit pour un État une faculté de contrôle ou de surveillance sur certains actes d'un autre gouvernement sans arriver au protectorat précis. Ainsi, en matière de neutralité perpétuelle et si l'on suppose que l'État neutralisé ne se défende pas ou fasse alliance avec son agresseur, les puissances garantes peuvent certainement prendre en mains la neutralité menacée, laquelle les intéresse d'une façon directe en général. Pas d'intervention non plus dans le contrôle militaire des Alliés imposé à l'Allemagne en 1919 comme condition de paix après sa défaite.

Les Constitutions des États composés : unions d'États, fédérations, confédérations, organisent le plus souvent des immixtions réciproques des États ou des mesures de contrôle sur les actes des constituants. L'exercice de ces mesures n'a rien de commun avec l'intervention et relève plutôt du Droit interne. Lorsque la Cour suprême des États-Unis tranche un différend entre deux États de l'Union, elle met en œuvre la Constitution du pays et n'accomplit aucun acte international.

Ceci conduit à une extension qui est de ne pas voir non plus une intervention lorsque l'ingérence étrangère est acceptée par un traité spécial des nations intéressées. Ainsi, en matière d'arbitrage, il y a certainement apparition d'une volonté étrangère obligatoire, mais celle-ci est consentie précisément par la convention instituant les arbitres. On retrouve la même idée, plus caractérisée encore, en matière de commissions internationales d'enquête. Ce sont des commissions d'experts techniques appartenant à divers pays et ayant le pouvoir de rechercher la réalité de certains faits contestés. Il est certain que les gouvernements sont ainsi appelés à subir le contrôle de fonctionnaires étrangers, ce

qui est une diminution temporaire de leur souveraineté. Mais comme ces commissions n'opèrent qu'avec l'assentiment des puissances visées, rien ne permet d'y voir une intervention. Il en serait autrement si leurs travaux étaient imposés contre le gré des enquêtés.

Ainsi, en 1904, ni l'Angleterre ni la Russie n'ont subi d'intervention lorsqu'elles ont accepté qu'un comité international d'amiraux recherchât comment s'étaient déroulés des incidents tragiques entre marins russes et anglais dans la mer du Nord. Au contraire, en 1914, lorsque l'ultimatum de l'Autriche à la Serbie exigeait que la police politique austro-hongroise fonctionnât dans le pays voisin, il y a là une immixtion des plus injustifiables dans la vie intérieure de la Serbie.

On doit admettre enfin l'absence d'intervention lorsque l'étranger n'apparaît que sur demande formelle de l'État intéressé. Lorsque la chose se passe nettement, et que l'appel est fait par un gouvernement en pleine possession de sa souveraineté, il est bien clair que son droit est formel de remettre le souci de ses affaires aux mains de qui il a confiance. Ainsi un État dont les moyens techniques sont limités demande souvent à un autre gouvernement l'envoi de missions militaires ou navales pour organiser son armée ou sa marine. Rien n'est plus légitime et lorsque, par exemple, des généraux français instruisaient l'armée hellénique, nul ne soutenait que nous intervenions en Grèce.

Les choses se compliquent si l'appel à l'assistance étrangère se produit au moment de troubles et de conflits intérieurs ou extérieurs. Les difficultés sont plus grandes si on se trouve en présence d'une révolution contre laquelle le gouvernement régulier demande du secours au dehors ou qui, au contraire, reçoit cette même assistance pour soutenir l'insurrection.

Ce sont là des conjonctures fréquentes dans l'histoire et peu aisées à résoudre en doctrine. On peut dire toutefois que l'assistance à une insurrection sera à peu près toujours con-

sidérée comme une intervention abusive par le gouvernement régulier. Si c'est ce dernier qui est secouru et qu'il soit quand même battu, la révolution triomphante soutiendra que l'intervention a eu lieu à son détriment.

Pour qu'il y ait intervention, une seconde condition est nécessaire, en plus de l'abus : la volonté étrangère doit être imposée, c'est-à-dire prendre l'aspect d'un ordre adressé d'un État à un autre ou, si l'on préfère, d'une souveraineté internationale à une autre souveraineté. Lorsqu'une puissance prend des mesures dans la plénitude de son indépendance, mais sans viser directement un gouvernement étranger, il n'y a pas d'intervention même si ces mesures sont de nature à influencer l'attitude du second gouvernement. Ainsi lorsque la France concluait l'alliance franco-russe ou qu'elle négociait des rapprochements avec l'Angleterre et l'Italie, elle prenait des précautions qui n'étaient pas sans entraver les vues dominatrices de l'Allemagne. Cependant rien n'autorisait cette dernière à s'en fâcher comme elle le fit, en 1905, à propos du Maroc, en arguant bruyamment que M. Delcassé voulait son *isolement*. C'était le droit certain de notre diplomatie d'agir ainsi et la souveraineté extérieure de l'Allemagne était pleinement respectée. Les événements n'en ont que trop fourni la preuve.

L'intervention n'existe pas non plus quand un gouvernement se borne à demander des explications ou présente des conseils amicaux dans une capitale étrangère. Assurément, on peut dire, suivant un proverbe connu, que c'est le ton qui fait la chanson. Des avis d'apparence courtoise peuvent cacher un ordre impératif. Mais, en général, les conseils sont toujours susceptibles d'être refusés ou non écoutés. Il n'y a donc là aucune imposition de volonté. Pour éviter des difficultés, ces points ont été précisés par le Droit des gens. C'est ainsi que les accords généraux conclus à La Haye en 1899 et en 1907 prévoient expressément qu'on ne pourra pas voir des cas d'intervention dans les efforts faits par les puissances pour empêcher une guerre d'éclater ou, au cours d'hostilités,

pour proposer leur médiation ou leur arbitrage aux belligérants.

A l'inverse, l'intervention existe dès qu'il y a pression impérative, sous quelque forme qu'elle apparaisse. L'intervention portée au maximum consiste en une guerre pour soumettre un État faible à sa volonté, ainsi que voulut le faire l'Autriche contre la Serbie en 1914. Mais il n'est pas nécessaire d'en arriver à ces méthodes brutales. L'intervention est souvent réduite à des mesures militaires ou maritimes n'allant pas jusqu'aux hostilités : concentrations de troupes, menaces de débarquement, démonstrations navales, blocus dits pacifiques, etc.

Très fréquemment aussi, l'intervention reste diplomatique, c'est-à-dire qu'elle consiste simplement en représentations ou en avis écrits ou même verbaux, adressés à un gouvernement par un autre, mais avec une signification d'avoir à y déférer sous menace d'usage éventuel de la force. Comme nous le disions, l'intervention peut prendre une apparence polie et même aimable, elle n'en est pas moins une intervention lorsque le gouvernement étranger se sent obligé d'obéir pour éviter le recours à la menace ou à la pression matérielle.

L'intervention diplomatique est très répandue. Les États forts en usent souvent, parfois même inconsciemment, à l'égard des petites puissances. C'est ainsi que le tristement fameux concert européen prétendait régir les questions dites d'intérêt général, même si elles ne concernaient que certains États déterminés. Du temps de sa prépondérance, l'Allemagne employait volontiers aussi l'intervention diplomatique, soit chez ses alliés d'Autriche et d'Italie, soit à l'égard d'autres pays. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, le gouvernement allemand essaya d'agir en France sous prétexte que notre politique extérieure, militaire ou même intérieure, ne lui plaisait pas. Les incidents marocains ne sont qu'une série d'interventions abusives dans la diplomatie française, à peu près comme l'Autriche en usait, durant la même période, à l'égard de la Serbie.

§ 41. — **Des cas d'intervention.** — Ces cas sont très nombreux et les auteurs se sont souvent ingéniés à les classifier suivant leur importance pratique ou leur plus ou moins grand degré de justification possible. Nous n'entrerons pas dans des détails qui nous amèneraient à passer en revue l'histoire politique du monde entier. Nous nous bornerons aux situations les plus fréquentes dans la diplomatie contemporaine en les complétant, suivant notre méthode, par des exemples concrets empruntés à l'Europe et à l'Amérique.

Un cas d'intervention, qui n'est pas le plus commun mais qui est le seul admissible, est celui qui a pour base la légitime défense d'un État. Nous savons déjà que, par suite de l'absence d'une protection commune internationale, les puissances ont le droit de se protéger elles-mêmes contre les agressions ou les préparatifs évidents d'agressions. Un État attaqué, en guerre par exemple, peut certainement chercher à atteindre la victoire en s'immisçant dans la politique de son antagoniste. Il est bien clair qu'il le fait en se battant. Mais il peut agir autrement que sur le terrain militaire proprement dit, notamment en contrariant les intrigues diplomatiques de son adversaire, en ruinant ses alliances, en affaiblissant les sympathies dont il jouit au dehors. L'État en guerre cherche aussi à influencer la situation intérieure de son ennemi, en fomentant des troubles locaux ou même des révolutions. Cela ne nous paraît pas excéder les limites encore bien larges de ce qu'on appelle les lois de la guerre.

Nous irons plus loin et nous admettrons l'intervention, toujours à titre d'exercice du Droit de conservation, lorsqu'une puissance agit pour arrêter une autre intervention injustifiée ou dangereuse. D'une façon plus générale, l'intervention peut se justifier pour arrêter les empiétements d'un gouvernement menaçant pour la paix du monde et l'équilibre des États. Ainsi, après le manifeste insolent du duc de Brunswick en 1792 contre la Révolution française, la Convention répliqua par le célèbre décret appelant à l'insurrection les sujets des monarques et leur promettant l'appui des

armées françaises. Isolé, ce dernier décret eût été de l'intervention la plus condamnable. Réplique lui-même à une intervention brutale dans les affaires intérieures de la France, il se légitimait par les raisons exposées plus haut.

Il est plus délicat, bien que encore admissible, d'intervenir pour arrêter une guerre susceptible de s'étendre dangereusement et surtout pour limiter les progrès d'un conquérant redoutable. Les puissances ont ainsi, à plusieurs reprises, pesé sur la Grèce pour l'empêcher de faire valoir ses revendications contre la Turquie, sous prétexte qu'une lutte en Orient pouvait embraser l'Europe. Les coalitions contre Charles-Quint ou Louis XIV, en tant qu'il s'agissait d'États non directement menacés par eux, avaient pour fondement les mêmes motifs. On les a vues reparaître dans la guerre récente lorsque des États américains ou asiatiques, non atteints matériellement par les Allemands, ont tenu cependant à intervenir dans la grande lutte en faveur des Alliés : le Brésil et la Chine par exemple.

Ce genre d'intervention est, nous le disions, délicat, en ce sens qu'il dégénère facilement en abus sous couleur de se prémunir contre des dangers futurs. Une diplomatie hardie peut toujours supposer ou inventer ceux-ci et on ouvre ainsi à des immixtions blâmables, du genre de celle de l'Autriche dans les États pontificaux en 1831, soi-disant pour assurer dans l'avenir la sécurité temporelle du Saint-Siège.

Arrivons à des cas d'interventions caractérisées. Nous en trouvons de fréquentes lorsqu'une puissance estime mauvais le gouvernement ou la politique intérieure d'un État et entend les modifier selon ses vues. Rappelons le principe fondamental des droits des peuples à se gouverner eux-mêmes et à disposer de leur propre sort. Par conséquent on doit, autant que faire se pourra, s'abstenir soigneusement d'intervention en pareil cas. Nous avons condamné plus haut la pression des monarques en 1792 pour amener la restauration de Louis XVI. Nous n'admettrions pas davantage qu'une république prenne l'initiative d'excitation à l'insurrection chez les

autres peuples. Ainsi les appels à la révolte adressés en 1918 et 1919 aux peuples étrangers par les Soviets russes rentrent dans la catégorie des interventions condamnables. On pourrait répondre que les Soviets sont eux-mêmes menacés par les autres puissances, mais il faut remarquer que ce sont eux qui ont pris l'initiative des provocations révolutionnaires et que, de plus, ils sont en guerre ouverte avec les gouvernements alliés. Ceux-ci ne font donc pas de l'intervention en se battant contre les extrémistes moscovites; ils en feraient s'ils imposaient par les armes aux Russes une forme déterminée de gouvernement.

Les interventions pour motifs politiques ont malheureusement des applications nombreuses. La Sainte-Alliance, nous le verrons, en faisait sa ligne de conduite officielle. En Orient, des interventions multiples de ce genre ont eu lieu en Turquie et dans les pays balkaniques.

Une complication, non exceptionnelle, se produit lorsqu'un pays est déchiré par les luttes de partis ou la guerre civile. Si l'étranger vient, sans en être prié, apporter à un parti le secours de sa force et pour ses seuls intérêts, on est en présence d'une intervention des plus condamnables. Telle fut l'attitude de la Prusse et de la Russie à l'égard des partis polonais et qui aboutit, au XVIIIe siècle, au crime historique connu sous le nom de partage de la Pologne. Si, à l'inverse, le gouvernement étranger devient l'allié d'un des adversaires du consentement de celui-ci, nous revenons à une hypothèse antérieurement étudiée. Rappelons que le plus souvent encore, il y aura intervention, mais parfois aussi exercice régulier d'une politique extérieure légitime. Ainsi, en venant, en 1778, au secours des colonies d'Amérique, la France n'intervenait pas précisément dans les affaires de l'Angleterre, c'était plutôt une nouvelle forme de la lutte qui dressait depuis des siècles ces puissances l'une contre l'autre.

Une situation souvent invoquée est l'intervention contre un gouvernement qui méconnaît les droits de ses sujets ou, d'une façon plus générale, ceux de la civilisation et de l'humanité.

L'immixtion est alors dissimulée sous des apparences séduisantes et il y a des circonstances où l'on se sent véritablement incité de bonne foi à mettre un terme à des barbaries. Malheureusement les faits montrent que les hommes politiques restent trop souvent impassibles devant des atrocités sans excuses et invoquent de faux prétextes d'humanité pour couvrir des ambitions vulgaires. Ainsi les massacres d'Arméniens, qui ont ensanglanté jusqu'à Constantinople, n'ont provoqué aucune intervention sérieuse de la part des puissances, même de la Russie qui avait reçu le titre de protectrice de la religion arménienne. Les États neutres sont de même demeurés impassibles en présence des horreurs les mieux établies commises par les Allemands au cours de la guerre de 1914. Aussi est-on forcé de demeurer sceptique lorsque l'intérêt de la civilisation est invoqué comme base de l'intervention et cette dernière reste suspecte sauf des cas exceptionnels. Le plus sûr est encore de demeurer fidèle à la règle de ne pas peser sur les affaires intérieures des peuples. De simples avis amicaux sont même le plus souvent mal reçus en pareil cas, ainsi qu'il en advint d'observations des États-Unis en 1903 à propos de massacres d'Israélites en Russie.

L'intervention est très fréquemment mise en pratique dans une autre catégorie de circonstances : la protection des intérêts d'un État ou des nationaux d'un État, intérêts mis en péril plus ou moins réel à la suite des actes ou de l'inertie d'un autre gouvernement. Lorsque les nationaux d'un pays sont molestés à l'étranger, ils ont certainement droit à la protection des autorités locales. Si celles-ci sont impuissantes ou même hostiles, l'État dont relèvent les nationaux maltraités peut, et même doit, faire entendre des réclamations. Celles-ci rejetées ou inefficaces, on est, en réalité, en présence d'un conflit international susceptible d'aboutir à la violence à défaut de solution amiable. Ce n'est pas une intervention, à proprement parler, tant que la violence exercée est rendue nécessaire par la résistance du gouvernement en faute. Ainsi, en 1900, lorsque la Cour de Pékin laissa les insurgés dits

Boxers menacer et attaquer les Européens, les puissances qui envoyèrent des contingents internationaux en Chine ne faisaient qu'exercer légitimement leurs droits de défense de leurs ressortissants. Au contraire, constituait une intervention dans les affaires du Transwaal, la pression exercée en 1898 par l'Angleterre sur le gouvernement de Pretoria pour assurer aux sujets britanniques des avantages spéciaux au Transwaal. On sait d'ailleurs qu'une guerre en résulta, guerre compensée, dans une certaine mesure, par la liberté constitutionnelle accordée dix ans plus tard aux Boërs par la Grande-Bretagne.

Les interventions faites pour la protection de nationaux à l'étranger sont le plus souvent basées sur deux motifs : la défense de principes religieux et la sauvegarde d'intérêts financiers. Dans le premier cas, l'intervention ne doit jamais avoir lieu pour imposer une religion, comme le firent d'ailleurs trop fréquemment les peuples : la diffusion de l'Islam par les armes au moyen âge en est un exemple bien net.

On admet aujourd'hui seulement l'immixtion étrangère dans la politique d'un gouvernement qui persécute une religion donnée, spécialement lorsque le culte en est exercé par les ressortissants de la puissance intervenante. Mais, là comme ailleurs, l'ingérence extérieure est toujours regrettable et doit être réduite au strict nécessaire. En fait, d'ailleurs, elle paraît ordinairement avoir un caractère plus politique que religieux. Rappelons à ce propos l'inertie de l'Europe devant la dévastation de l'Arménie par les Turcs comparée aux extraordinaires exigences de l'Allemagne en Chine soi-disant pour venger le meurtre de deux de ses missionnaires.

L'intervention financière ou pour soutenir des créances particulières est devenue de plus en plus répandue avec le développement de la circulation internationale des capitaux. Tantôt ce sont des prêteurs de bonne foi qui ont fait confiance à un État étranger, lequel méconnaît cyniquement ses engagements en profitant de ce qu'il n'y a pas encore de tribunaux internationaux contre les mauvais payeurs. Tantôt le

gouvernement débiteur se laisse aller à des dilapidations folles et se montre incapable de gérer ses propres affaires. D'autres fois, la situation est plus discutable. Des spéculateurs hardis se font donner des concessions en consentant des emprunts parfois usuraires. Si leurs transactions ne les enrichissent pas, ils crient haut et savent fréquemment se faire entendre des cabinets européens. La politique s'en mêle et une intervention apparaît pour soutenir des actes et des personnes peu dignes d'intérêt.

Assurément, même en l'état actuel du Droit international, un gouvernement n'est pas autorisé, au nom de son indépendance, à méconnaître la parole donnée et il s'expose à des demandes d'explications de la part des puissances lésées. Mais de là à se faire justice soi-même par voie d'exécution forcée et sans aucune décision arbitrale préalable, il y a loin et l'intervention en matière financière doit être évitée en principe. Les particuliers ont généralement conscience du risque couru et établissent des taux d'émission et d'intérêts conformes aux possibilités d'insolvabilité de leur débiteur. Ils en gardent le profit pour eux seuls quand les choses marchent bien et ne connaissent leur gouvernement qu'en cas de mauvaises affaires. Aussi, à la Conférence de La Haye de 1907, conformément à des vues d'origine américaine dont nous parlerons ultérieurement, il a été décidé qu'en principe les États ne recourraient pas à la force pour obliger un gouvernement à acquitter des dettes contractuelles réclamées par des particuliers, sauf si ce gouvernement refusait tout arbitrage ou l'exécution de l'arbitrage.

Malgré cette condamnation de l'intervention pour raisons financières, les cas d'application en sont multiples et montrent bien qu'ils dissimulent, en général, une pression politique d'un État fort sur un État faible. Ainsi c'est à la suite de plaintes en violations de contrats et concessions que la France et l'Angleterre ont cherché à agir contre la République Argentine en 1838 et que la France a fait, en 1861, l'expédition du Mexique, laquelle évolua d'ailleurs très vite

en une immixtion dans l'organisation du gouvernement mexicain. Plus récemment, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie dirigèrent, en 1902, des démonstrations navales contre le Vénézuéla pour dénis de justice envers leurs nationaux. Semblable raison était invoquée la même année par la France contre la Turquie, l'île de Mytilène était provisoirement occupée par nous à la suite de créances impayées de ressortissants français contre le gouvernement ottoman.

Se rattachant à notre sujet sont les contrôles financiers internationaux dont nous avons signalé l'existence en Tunisie, en Égypte et au Maroc. Des organisations du même genre, plus ou moins officielles, ont été instituées dans l'Empire ottoman et en Grèce pour assurer le paiement des intérêts de la Dette publique placée à l'étranger. Sans doute, ces contrôles sont consentis par des traités réguliers, mais, au fond des choses, ils sont de véritables cas d'intervention; les contrôleurs surveillent la rentrée des impôts et, par voie de conséquence, l'administration intérieure du pays. Nous ne dissimulerons pas d'ailleurs que lesdites organisations fonctionnent, en général, très bien au point de vue financier et rendent de grands services aux pays qui les supportent. Ainsi l'Égypte, grâce aux caisses internationales assurant le service de sa Dette, a vu son crédit devenir un des premiers du monde.

Ceci nous amène à des réflexions d'ordre plus général, applicables d'ailleurs aux protectorats coloniaux et par lesquelles nous clorons cette revue rapide des cas d'intervention. En thèse générale, nous maintenons notre condamnation de l'ingérence d'un État dans les affaires d'un autre. Mais on ne saurait cependant nier les bienfaits indiscutables que cette immixtion a plusieurs fois amenés. Il est très beau, au point de vue des principes, de proclamer le respect de toute souveraineté même barbare et de déclarer qu'un peuple a le droit d'être aussi sauvage que bon lui semble. Il n'en est pas moins vrai que la civilisation et l'ordre sont des sources de progrès pour l'humanité et que bien des nations ont béné-

ficié à voir leurs chefs, incapables ou tyranniques, obligés de changer leurs méthodes sous la pression des puissances européennes. La persuasion ne réussit toujours pas à elle seule et il faut parfois faire le bien des gens malgré eux. L'intervention n'est donc pas absolument un mal sans compensation. Le grand danger est qu'elle sert ordinairement de simple moyen d'expansion politique et conquérante. On doit donc en surveiller et en restreindre l'emploi le plus possible, sans la condamner d'une façon absolue.

§ 42. — **Aspect général de la question d'Orient.** — Les principes et applications de l'intervention étant ainsi exposés dans leur ensemble, nous allons en suivre la mise en œuvre pratique dans quelques pays, commençant par la célèbre et classique question d'Orient dont les complications proverbiales proviennent précisément de l'abus et de l'enchevêtrement d'interventions réciproques et rivales.

Les affaires d'Orient, dans leur sens large, sont toutes celles intéressant l'Empire ottoman ou, plus généralement encore, celles nées de la soumission à des gouvernements musulmans de populations chrétiennes. A la base, en effet, de la question d'Orient, on retrouve, d'une façon impossible à éviter, des problèmes religieux et le principe, déjà connu par nous, dit des nationalités. Précisons un peu ces deux points.

L'Islam, à tort ou à raison, fait constamment intervenir la religion dans la vie politique, l'administration et la vie privée. Un gouvernement islamique a, s'il veut se conformer strictement au Coran, un caractère confessionnel, c'est-à-dire qu'il doit marquer des différences profondes entre les vrais croyants (musulmans) et les infidèles. Ces derniers sont exposés à des molestations variées, plus ou moins autorisées, sinon parfois commandées, par la doctrine islamique. En tout cas, les musulmans ont seuls droit à la sollicitude et à la justice de la part des autorités de leur religion pour qui la tolérance en matière religieuse n'est nullement une vertu, bien au con-

traire. Il va sans dire, par ailleurs, que, dans la vie contemporaine, les rigueurs des temps passés se sont bien atténuées et que, pour être impartial, on doit reconnaître que les Turcs possédant la Palestine étaient souvent plus libéraux que les différentes confessions se disputant les Lieux saints. De même, individuellement, nombre d'excellents musulmans sont d'une tolérance et d'une courtoisie religieuses parfaites. Il n'en est pas moins vrai que le fanatisme oriental est encore malheureusement vivant, les massacres d'Arménie et de Syrie ne l'ont que trop prouvé au xxe siècle lui-même. On est donc obligé d'admettre, comme un fait regrettable mais positif, que, dans tout l'Orient, les religions se haïssent, se heurtent et cherchent à se supprimer mutuellement. Or, malgré la laïcisation des gouvernements européens, l'opinion politique n'en demeure pas moins imbue des grandes lignes du christianisme et les indifférents supportent d'ailleurs mal les persécutions pour cause de religion. Lors donc que des chrétiens souffrent d'atteintes directes sous la domination ottomane, même si ces chrétiens ne sont pas des nationaux des grandes puissances, celles-ci prennent volontiers leur défense, en accord avec le sentiment public, et, par suite, le conflit apparaît aisément avec l'autorité turque. D'où immixtion et ses conséquences dans les affaires administratives de la Turquie.

Fût-on abstraction de la religion, la question de races apparaît, liée au surplus étroitement aux confessions religieuses. Il y a certainement, en Albanie notamment, des musulmans de race européenne. Mais dans l'ensemble, l'Islam est surtout une religion asiatique et africaine dont certains principes sont d'ailleurs peu en harmonie avec la civilisation moderne. Les Turcs, en particulier, n'ont rien d'européen et présentent même une mentalité inférieure aux Arabes. Leur présence en Orient, spécialement sur les bords de la Méditerranée, constitue donc une oppression de nations civilisées par un peuple inférieur dont la force matérielle est le seul moyen de prédominance. Les Ottomans ont eux-mêmes accentué ce fait en méprisant et en refusant d'attirer à eux

les chrétiens tombés sous leur joug. Il est bien connu que l'administration ottomane ne cherche en rien à se concilier ses subordonnés non turcs. Cela va si loin que le gouvernement de Constantinople s'est fait des ennemis déclarés des Arabes, cependant coreligionnaires, et ceux-ci ont été de redoutables adversaires des Turcs durant la guerre de 1914. A plus forte raison, les chrétiens des Balkans ont-ils toujours été les victimes favorites des Turcs, et leur seul espoir, durant des siècles d'oppression, a été l'émancipation au nom de leurs nationalités demeurées intactes dans la tourmente. Les Serbes, les Grecs, les Roumains sont toujours demeurés tels, même aux époques où ils semblaient ne plus exister que comme esclaves des pachas. Avec le réveil de l'idée de la nationalité comme principe directeur de la formation des États, on conçoit aisément la force de cette notion sur des races véritablement gouvernées contre leur gré et aussi la puissance de leurs appels de détresse sur des peuples d'affinités ethniques ou même simplement imbus du libéralisme moderne. Les souffrances des Grecs, des Serbes, des Roumains, des Bulgares ont profondément retenti chez les Slaves comme en France et en Angleterre, et le sentiment profond des foules acceptait, quand il ne l'imposait pas, que les gouvernements européens pèsent énergiquement sur le sultan de Constantinople en faveur des nationalités martyres.

La question d'Orient a donc à sa base une sorte de double croisade : pour le christianisme comme au moyen âge, pour l'émancipation des nationalités suivant l'évangile politique moderne. Double source d'interventions, avec le caractère violent que donnent aux actes des hommes les grandes idées de religion et de patrie. Par sa constitution politique même, l'Empire ottoman a toujours été exposé à des immixtions de l'Europe chrétienne.

Ces interventions auraient en soi un véritable caractère de grandeur, comme toute défense du faible contre le fort, de l'opprimé contre l'oppresseur. Malheureusement, un autre facteur apparaît, beaucoup moins noble et même mesquin,

qui tend à devenir de plus en plus prépondérant. Ce facteur, c'est la rivalité des puissances pour le partage de la succession de l'Empire ottoman et l'emploi de l'intervention comme méthode de s'attribuer les plus riches dépouilles d'un État en décadence.

Sans revenir sur les invasions arabes qui couvrirent d'un seul jet l'Afrique du Nord et l'Europe méridionale jusqu'au jour où Charles Martel brisa leur élan dans les plaines de Poitiers, on sait que les Turcs constituèrent longtemps une des grandes forces conquérantes du monde. Ils avaient ruiné la puissance de l'Empire byzantin qui, malgré ses vices et ses faiblesses, n'en était pas moins demeuré une imposante organisation sociale. Pendant longtemps encore, les Ottomans demeurèrent un objet d'effroi pour l'Europe. Bien que don Juan d'Autriche eût sauvé de leur domination la Méditerranée occidentale par la victoire navale de Lépante (1571), les Turcs s'avancèrent haut dans les régions du Danube et de la Theiss. Au XVIIe siècle, ils gouvernaient sans conteste tous les pays balkaniques, la Hongrie, la Russie méridionale. La Pologne était en lutte continuelle avec eux et, en 1683, ils assiégeaient Vienne. La capitale autrichienne ne fut sauvée que par l'aide héroïque des Polonais qui devaient être si mal récompensés de leur dévouement.

Le XVIIIe siècle est le commencement du déclin de l'Empire ottoman et l'apparition tout aussitôt des rivalités de ses deux ennemis principaux : l'Autriche et la Russie. La décadence est d'ailleurs rapide et Constantinople manque, en 1740, d'être reprise sur le Croissant. Le sultan fait appel à la diplomatie française avec laquelle il entretenait de vieilles relations amicales depuis François Ier. Notre ambassadeur, le marquis de Villeneuve, consolide, en effet, le pouvoir chancelant du Commandeur des Croyants, mais celui-ci consent en retour à la France d'importants privilèges constituant une première immixtion grave dans la souveraineté de l'Empire turc : Tous les étrangers chrétiens ne relèveront que des consuls français.

Sans insister actuellement sur ce point, nous indiquerons que, sur la fin du XVIII[e] siècle, les efforts de la Russie s'accentuèrent. Dès la fondation de leur puissance, les tsars avaient revendiqué la qualité d'héritiers de Byzance. Pierre le Grand avait pour politique d'y établir son trône, Catherine II tenta obstinément de réaliser ses vues. La Turquie aurait succombé si les ambitions moscovites ne lui eussent fourni des alliés dans la France et l'Angleterre, désireuses toutes deux d'écarter la Russie de la Méditerranée, la première puissance dans un but d'équilibre général, la seconde avec la visée plus personnelle de protéger la route des Indes par l'Égypte.

Une nouvelle phase de la question d'Orient fut ainsi constituée : la succession éventuelle de l'*homme malade,* autrement dit du Grand Turc que chacun s'obstinait à réconforter pour écarter l'heure du partage. Chaque puissance veut bien intervenir dans les affaires ottomanes pour ses intérêts propres ; on pose même, au Congrès de Paris de 1856, le principe que ces interventions ne seront pas regardées comme contraires au Droit public de l'Europe. Mais à chaque immixtion répond une contre-intervention, jeu de bascule et d'intrigue dont la diplomatie orientale tire des éléments de victoire facile et se maintient à Constantinople contre toute vraisemblance. A la fin même du XIX[e] siècle, les rivalités des puissances sont telles que la Turquie reprend, avec le sultan Abd-ul-Hamid, quelque peu de son ancienne splendeur en même temps que beaucoup de ses cruautés traditionnelles. Néanmoins les lois historiques sont les plus fortes. Les Turcs sont des intrus attardés sur le sol d'Europe ; les États balkaniques manquent de les démolir une fois de plus en 1912, ils n'échouent que par suite de leurs propres divisions, mais l'Empire ottoman demeure un fantôme subissant chaque jour davantage l'ingérence allemande. Aux heures décisives, il liera son sort à celui de Guillaume II et verra les Alliés lui enlever ses domaines de Mésopotamie, de Palestine et de Syrie, tombant ainsi plus que jamais sous l'ingérence des

puissances chrétiennes qu'il avait espéré dominer aux temps anciens.

On doit encore mentionner que les régions occupées par les Turcs dans le Levant présentent d'importantes possibilités industrielles et agricoles, accentuées par leur voisinage de l'Europe. Elles ont donc attiré l'attention des capitalistes et des hommes d'affaires, d'où de nouvelles raisons d'immixtion dans la politique ottomane, peu favorable aux progrès économiques et cherchant à les entraver par des moyens dilatoires ou des chicanes de mauvaise foi.

Il est ainsi compréhensible que la question d'Orient soit, en quelque sorte, la synthèse des cas d'intervention les plus divers : intervention religieuse, intervention pour les nationalités, intervention politique, financière, de protection des ressortissants, etc.

§ 43. — **Premières interventions en Turquie.** — Il n'est pas dans nos intentions de traiter en quelques pages les aspects multiples de la question d'Orient, mais les grandes lignes en sont si caractéristiques, surtout après l'exposé général précédent, que nous nous permettrons de les rappeler. Nous ne devons pas oublier que c'est de l'Orient qu'est sortie la grande guerre de 1914 et maint problème n'y est pas résolu qui mettra encore en jeu la paix du monde.

La première intervention européenne en Turquie fut motivée par des raisons religieuses et intéressa surtout notre pays. La France a été, en effet, le champion de la liberté de conscience dans le monde, même aux heures où elle ne l'observait pas toujours dans sa politique intérieure. C'est ainsi que dès 1535, la France obtenait pour les chrétiens non sujets ottomans le droit de visiter les Lieux saints et de trafiquer librement dans l'empire pourvu que ce fût *sous la bannière de l'empereur des Francs*. Ces derniers mots étaient, soit dit en passant, la tradition littérale des expressions latines *Imperator Gallorum* et signifient, en langage moderne,

le gouvernement français, quelle que soit sa forme constitutionnelle.

Le droit de protection de la France a été étendu et précisé par le traité de 1740 auquel nous avons déjà fait allusion. Il s'applique plus spécialement aux catholiques et couvre maintenant même ceux sujets ottomans. Le caractère interventionniste apparaît ici nettement puisque entre la souveraineté du sultan et le catholique, même son sujet, s'interpose éventuellement le contrôle des représentants diplomatiques de la France.

On doit ajouter que le protectorat religieux français est général en ce sens qu'il est susceptible de s'appliquer à tout catholique, de quelque nationalité qu'il relève, européenne ou musulmane. Toutefois ce protectorat n'est pas exclusif. L'Autriche pourrait aussi le revendiquer d'après un traité de 1699. De plus, chaque puissance se réserve le droit de soutenir ses nationaux en Turquie comme ailleurs et cela, bien entendu, même s'ils sont catholiques. Toutefois, en ce qui regarde plus spécialement les couvents et les ordres religieux soumis au Saint-Siège, ce dernier a toujours donné comme instructions de n'invoquer que le protectorat de la France, malgré des tentatives contraires de la diplomatie allemande.

Parallèlement aux droits de la France, la Russie s'est fait donner, par le traité de Koutchouk-Kainardji de 1774, la protection des églises et des fidèles appartenant au rite chrétien dit grec ou orthodoxe. Cette protection s'étend même aux sujets ottomans, donc nouvelle intervention dans la souveraineté intérieure de la Turquie.

Étendant les pratiques ci-dessus à toutes les confessions non musulmanes, les grandes puissances ont pris sous leur protection, d'après le traité de Paris de 1856, collectivement tous les sujets chrétiens de la Porte. Le traité de Berlin de 1878 reprend et confirme ce droit d'immixtion pour ainsi dire sans limites.

On ne saurait toutefois, en fait, soutenir que l'intervention

religieuse ait beaucoup gêné la Turquie. Les puissances protectrices en ont usé avec une discrétion souvent exagérée. Nous avons mentionné déjà les massacres d'Arménie où l'Europe se montra d'une indifférence lamentable. Auparavant il avait fallu toute une série de persécutions dirigées contre les chrétiens maronites du Liban pour amener en 1860 une expédition française en leur faveur. Encore nos troupes ne restèrent que peu de temps en Syrie et y laissèrent subsister une grande partie du régime turc.

L'intervention basée sur le principe des nationalités a bien autrement secoué l'Empire ottoman, et on peut dire qu'elle a été l'élément essentiel de son morcellement et de l'émancipation des races chrétiennes.

Le Congrès de Vienne, dominé par la crainte de favoriser les droits des peuples, avait refusé de prendre en considération les vœux de l'Empereur de Russie, Alexandre I[er], en faveur des nationalités balkaniques esclaves des Turcs. Mais dès 1812, la Serbie, après une vaillante lutte contre l'autonomie séculaire, commençait à obtenir une certaine autonomie (traité de Bucarest). Une dizaine d'années après, en 1821, l'insurrection hellénique forçait l'Europe à prendre en considération le nouvel aspect du problème oriental.

La Grèce s'était insurgée contre la Turquie qu'elle croyait épuisée, mais le sultan avait fait appel à l'armée égyptienne réorganisée par Méhémet-Ali et bientôt les patriotes helléniques furent réduits aux dernières extrémités. Des appels renouvelés aux puissances occidentales et à Alexandre de Russie étaient demeurés sans écho; les monarques, dominés par le chancelier autrichien Metternich, avaient une terreur puérile de pactiser avec des insurgés, fût-ce contre l'ennemi du christianisme.

Mais l'hellénisme sut se faire entendre de l'opinion publique. Des poètes, Byron, Victor Hugo, rappelèrent les souvenirs de la Grèce antique aux libéraux d'Angleterre et de France. La Russie frémissait à la pensée de l'écrasement de frères en religion et, en 1827, les gouvernements de Lon-

dres, de Paris et de Saint-Pétersbourg demandaient ensemble à la Porte d'arrêter une lutte contraire à la civilisation et qui compromettait la sécurité de l'Europe entière. Le sultan répliqua avec raison que c'était là de l'intervention entre lui et ses sujets révoltés et refusa la médiation des trois puissances. Une bataille navale, celle de Navarin, l'occupation de la Morée par les troupes françaises, une déclaration de guerre formelle de la Russie et la menace de celle-ci sur Constantinople obligèrent la Turquie à céder. Le traité d'Andrinople de 1829 reconnut l'indépendance de la Grèce, encore d'ailleurs bien petite et bien loin de comprendre tous les pays vraiment helléniques.

Contrairement à ce que l'on aurait pu croire, l'émancipation de la Grèce ne provoqua pas un soulèvement général des chrétiens des Balkans qui ne devait se produire qu'un demi-siècle plus tard. Mais l'Empire ottoman n'en tira pas pour cela la tranquillité. Ce fut sur lui-même que s'exerça la pression de l'intervention européenne commencée en 1827.

La Russie était presque arrivée sur le Bosphore. Profitant de l'insurrection de l'Égypte et de la menace sérieuse que Méhémet-Ali faisait courir au trône même du Commandeur des croyants, le gouvernement moscovite se fit concéder, à Unkiar-Skelessi (1833), une sorte de protectorat général de la Turquie avec obligation pour celle-ci de fermer les détroits de Constantinople à tous les navires non agréés par les Russes. Ce pouvoir, qui, suivant un mot célèbre, instituait la Turquie en *Sublime-Portier* de la Russie, indisposa vivement les autres puissances et spécialement la Grande-Bretagne. Une note collective fut remise au sultan, lui interdisant de régler seul la question d'Égypte et de Syrie et posant le principe que toutes les questions relatives à l'intégrité de l'Empire ottoman sont d'intérêt européen. Cette formule a été bien souvent reproduite depuis, à tort ou à raison. Nous la relevons pour y montrer un nouvel aspect de l'intervention : la Turquie, n'étant plus maîtresse de ses destinées ni de son territoire devait consulter l'Europe entière avant de pouvoir

agir. On se rappelle qu'en effet la Quadruple Alliance de Londres de 1840, à laquelle adhéra la France l'année suivante, décida du régime international de l'Égypte dont elle fit un État vassal de la Porte.

Malgré le principe nouveau, la Russie n'en continua pas moins ses tentatives répétées d'ingérence isolée au sein de l'Empire turc. Sa pression s'exerçait surtout sur les provinces danubiennes de Moldavie et de Valachie (Roumanie moderne), d'autant plus que celles ci pouvaient invoquer le principe des nationalités. La Turquie effrayée accepta volontiers une contre-intervention de l'Angleterre qui sut entraîner la France avec elle dans la guerre de Crimée, guerre sanglante et pénible qui met en relief la gravité que peuvent prendre toutes les questions relevant de l'intervention.

Le traité de Paris du 30 mars 1856, élaboré par le Congrès tenu dans la capitale de la France, rend tout d'abord un hommage au Droit d'indépendance de la Porte en déclarant que les puissances s'abstiendront d'immixtion dans les affaires intérieures de la Turquie, mais cette déclaration théorique est tout aussitôt contredite par d'autres stipulations du traité, lequel développe au contraire singulièrement les cas d'intervention en Orient.

Cette intervention est tout d'abord nettement affirmée en ce qui touche les libertés croissantes accordées à la Roumanie et la Serbie que les puissances prennent sous leur sauvegarde générale. De plus, l'intégrité de l'Empire ottoman est à nouveau présentée comme d'intérêt européen et les États signataires s'engagent à la respecter, à la défendre et à se concerter entre elles à ce sujet. Mais surtout le traité de Paris, pour la première fois dans l'histoire, élève la Turquie au rang des États civilisés, l'admet au bénéfice du concert européen, d'après la phrase diplomatique consacrée par l'usage. Cette admission est subordonnée à la promesse faite par la Turquie de se conduire désormais comme un gouvernement civilisé, notamment en assurant l'égalité civile et religieuse, la réforme administrative et judiciaire, l'amélio-

ration des finances, etc. Ces réformes, promises aux puissances et enregistrées par elles, leur donnaient droit de vérifier leur exécution et, comme celle-ci n'a jamais eu lieu, les agents diplomatiques de l'Europe à Constantinople avaient ainsi autant d'occasions qu'ils voulaient de se mêler des moindres détails de la politique ottomane. Ainsi donc, l'intervention s'accentuait, tant pour la souveraineté extérieure que pour celle intérieure de la Porte ottomane.

Pendant plusieurs années, l'Europe, satisfaite probablement des prérogatives acquises à Paris, s'abstint d'en user, même lorsqu'elle aurait dû le faire. C'est ainsi que l'expédition de la France en Syrie n'eut lieu qu'après des massacres intolérables et la même indifférence prévalut, en 1866, devant une insurrection de la Crète que les Turcs réprimèrent avec barbarie. Bien plus, quand la Grèce voulut aider les chrétiens de Crète, les puissances s'opposèrent à sa tentative et ne voulurent même pas l'admettre à siéger dans la conférence qui élabora un vain projet d'accord entre la Turquie et l'île dévastée.

Un réveil brusque et tragique des nationalités éclata en 1875, le plus grave qu'ait connu la Turquie. Cette fois, l'intervention européenne joua de nouveau un rôle aussi complexe qu'important.

L'incendie commença en Bosnie-Herzégovine, alors simples provinces ottomanes, en 1875, et il ne tarda pas à embraser la Serbie et le Monténégro, prompts à venir au secours de leurs frères de race. Les grandes puissances s'empressèrent, en vertu de leur droit d'intervention et malgré des réserves britanniques, d'offrir leur médiation au sultan. Ce dernier accepta et élabora un programme de réformes d'accord avec les représentants des puissances. Mais les chrétiens des Balkans avaient trop souvent éprouvé l'inanité des promesses turques pour désarmer devant elles et l'insurrection continua. Le chancelier d'Autriche, le comte Andrassy, rédigea alors une note célèbre où, au nom de l'Europe, il rappelait et amplifiait l'idée que l'Empire ottoman était obligé de subir

le contrôle étranger pour l'exécution des réformes promises. Une conférence des représentants diplomatiques des puissances, réunis à Constantinople, rédigea en effet un nouveau plan de réorganisation de la Turquie. Longtemps ce plan fut tenu en suspens par les hésitations de l'Angleterre qui déclarait y trouver l'annihilation de la souveraineté du sultan. Mais la Serbie et le Monténégro pliaient, malgré le courage de leurs soldats, devant les Turcs qui en profitèrent pour faire ravager la Bulgarie par des bandes d'irréguliers asiatiques connus sous le nom de *bachi-bouzouks*. Les déprédations et les massacres furent tels que l'opinion anglaise, à la grande voix de Gladstone, se déclara contre la Turquie. Celle-ci crut alors se sauver en couvrant ses lenteurs calculées et sa mauvaise volonté évidente du voile d'une constitution à allures démocratiques représentant soi-disant le peuple turc. Les puissances ne s'en laissèrent pas imposer et un protocole de Londres décida que les réformes demandées à la Porte seraient exécutées sous la surveillance des ambassadeurs à Constantinople. Devant une intervention aussi nette, le sultan refusa (avril 1877).

Ce n'était pas une solution; les États européens ne pouvaient évidemment pas accepter un échec caractérisé. La Porte tablait sur leurs divisions traditionnelles et sur l'appui secret de l'Angleterre. De fait, l'Autriche et la Russie se jalousaient ouvertement et s'accusaient l'une l'autre de convoiter l'accès à la Méditerranée orientale. Mais les souffrances des insurgés balkaniques, comme jadis celles des Grecs, retentissaient douloureusement dans l'âme russe. Des volontaires partaient chaque jour à leur secours et l'élan moscovite fut unanime lorsque le tsar Alexandre II déclara la guerre à la Turquie le 24 avril 1877, prenant sur lui, disait-il en substance, d'accomplir le vœu général du monde civilisé.

Ce fut la guerre d'Orient, guerre longue et acharnée, au cours de laquelle les Russes, après de brillants succès initiaux, furent arrêtés par la défensive turque et durent faire appel à l'appui de l'armée roumaine. Finalement, les troupes

du tsar l'emportèrent et, une fois de plus dans l'histoire, elles arrivèrent en vue de Constantinople. L'émotion fut très vive en Europe où l'on crut la ville historique tombée aux mains de la Russie. L'Angleterre manifesta une vive inquiétude et envoya sa flotte dans la mer de Marmara. Mais le généralissime russe n'osa pas enlever Constantinople et se contenta d'obtenir le traité de San-Stefano du 3 mars 1878.

Ce traité était néanmoins un lourd échec pour la Turquie. Sous le nom de Grande-Bulgarie, on formait à ses dépens un vaste État, placé sous le protectorat russe et qui réduisait l'Empire ottoman d'Europe à l'Albanie et à la région des Détroits. De plus, la Russie s'agrandissait largement au Caucase et sur la mer Noire et devenait réellement prépondérante en Orient.

Le traité de San-Stefano fut très mal accueilli en Europe, sauf peut-être en France, mais cette dernière n'était pas en situation de jouer un rôle actif dans la politique européenne. Toutes les autres puissances jalousaient la Russie, au premier rang l'Angleterre et l'Autriche ; la première, à cause de l'approche moscovite vers la Méditerranée ; la seconde, parce qu'elle convoitait des territoires balkaniques et macédoniens qui allaient passer sous l'influence russe. Tous ces mécontentements furent habilement exploités par Bismarck. Sous couleur d'apaiser la tension anglo-russe, le chancelier allemand réussit à faire reviser la Convention de San-Stefano au Congrès européen de Berlin clôturé par le traité du même nom du 13 juillet 1878.

Il est à remarquer que le Congrès constituait en soi une nouvelle intervention dans les rapports russo-turcs, mais, en matière orientale, on n'en est pas à une intervention près.

Le traité de Berlin était bien plus défavorable aux intérêts russes que celui de San-Stefano et le ressentiment que le cabinet de Saint-Pétersbourg en conçut contre Berlin a été une des causes profondes de l'alliance franco-russe. Quant à la Turquie, malgré l'appui secret de l'Allemagne, elle n'en faisait pas moins une chute profonde vers la décadence.

La Bulgarie, très fortement réduite, devenait un État vassal de la Turquie; son prince devait être élu par la population, confirmé par le sultan et agréé par les puissances. Au sud des Balkans, une province nouvelle était formée, la Roumélie Orientale, relevant directement de la Porte, mais avec des libertés locales et un gouverneur chrétien nommé avec l'assentiment des puissances.

L'Autriche recevait l'administration de la Bosnie-Herzégovine, mais à titre temporaire et en promettant de respecter la suzeraineté nominale du sultan. C'était donc en violation directe du traité de Berlin qu'en 1908, elle déclara annexer ces deux provinces. L'Autriche avait, en outre, un certain droit de protectorat maritime sur le Monténégro, pour le surplus déclaré indépendant.

La Serbie et la Roumanie se trouvèrent totalement dégagées de tout lien avec la Porte et purent, dès lors, s'ériger en royaumes complètement souverains.

Pour en revenir à la Turquie, le traité de Berlin maintint et accentua les règles déjà connues d'immixtion de l'Europe dans ses affaires intérieures. La Porte promettait une fois de plus la protection des Arméniens, l'égalité civile, la liberté de culte pour tous ses sujets, le droit de contrôle général des diplomates et consuls des puissances européennes. Il eût bien mieux valu, ce qu'on ne fit pas, émanciper complètement les régions de l'Empire ottoman où les musulmans étaient en minorité. L'expérience avait assez prouvé que les réformes promises par la Turquie étaient vaines et ne servaient que de prétextes à des réclamations diplomatiques plus ou moins acrimonieuses. Mais les puissances espéraient chacune user de leur pouvoir d'intervention pour servir leurs intérêts personnels, tandis que la Turquie comptait vivre en opposant ses protecteurs les uns aux autres.

Au point de vue de la politique générale, le traité de Berlin est un événement de premier ordre, marquant un pas caractérisé de l'Autriche-Allemagne vers le Levant, les opposant nettement à la Russie et constituant une étape nouvelle

dans le morcellement de la Turquie. Ce traité, œuvre de Bismarck, portait bien sa marque, c'est-à-dire qu'il contenait les germes de nombreuses guerres futures et de conflits variés, lesquels ne se firent pas attendre d'ailleurs.

§ 44. — **Les suites du traité de Berlin.** — L'œuvre égoïste du chancelier de fer ne pouvait en rien contenter ni les nationalités balkaniques, ni même les grandes puissances. Les complications orientales n'ont fait que croître depuis 1878 et ont fini par aboutir à l'explosion de 1914.

Il faudrait un volume pour retracer leurs péripéties et aucun plan logique ne peut s'adapter à des événements aussi touffus, s'entremêlant les uns aux autres. Nous essaierons seulement de dégager les grandes lignes d'intérêt général.

La Bulgarie a pendant longtemps retenu surtout l'attention de l'Europe. Tout d'abord, les Russes furent les maîtres du pays et le premier prince de Bulgarie, Alexandre de Battenberg, se montrait fort déférent envers le czar Alexandre II. Mais, peu à peu, les agents moscovites mécontentèrent les Bulgares, de même d'ailleurs qu'ils avaient irrité la Roumanie, peu satisfaite d'avoir été à peine récompensée des sacrifices de ses troupes en 1878. La Bulgarie se détacha peu à peu du protectorat russe et commença à chercher à s'agrandir en invoquant le principe des nationalités.

La première application de cette nouvelle politique fut, en 1885, une insurrection en Roumélie Orientale qui déclara vouloir s'unir à la Bulgarie. La Porte protesta naturellement, mais les puissances se montrèrent peu disposées à contrecarrer le désir commun des Bulgares et des Roumélictes. C'est alors qu'à la surprise générale, le roi Milan de Serbie, secrètement lié à l'Autriche, déclara la guerre à la Bulgarie sous prétexte que son agrandissement troublait l'équilibre balkanique ; en réalité, parce que Vienne était profondément hostile à toute formation d'État puissant dans le Sud. Les Serbes furent vaincus, défaite qui ne fit que confirmer la fusion de la Bulgarie et de la Roumélie Orientale acceptée

par le sultan en janvier 1886. Quelques mois après, à la suite d'intrigues russes, le prince Alexandre abdiquait. L'Autriche saisissait cette occasion d'intervenir dans les affaires bulgares et, après de nombreuses péripéties, elle faisait, en 1887, élire comme prince de Bulgarie un officier hongrois : Ferdinand de Saxe-Cobourg. C'était nettement contraire au traité de Berlin exigeant pour cette élection l'assentiment des puissances et, pendant plusieurs années, le prince Ferdinand ne fut pas reconnu comme souverain par les gouvernements. Plus tard, Ferdinand rentra en grâce auprès de Nicolas II de Russie, se fit accepter par les autres puissances et, saisissant l'occasion de la révolution ottomane, il déclara, en 1908, la Bulgarie complètement indépendante de la Turquie, prenant pour lui-même le titre de tsar des Bulgares. On sait que, dix ans après, Ferdinand devait abdiquer, après avoir trompé la France et la Russie, poignardé la Serbie dans le dos et s'être bassement attaché à la fortune de l'empereur d'Allemagne. La Bulgarie et lui-même ont ainsi fait, dans leur courte histoire, figure de conquérants insatiables, sans scrupules et justement punis de leurs crimes, y compris la trahison de 1913 contre les autres peuples balkaniques dont nous parlons plus loin.

La Turquie a passé, comme on pouvait s'y attendre, par de nombreuses agitations et a dû subir de multiples interventions avant de consommer l'erreur fatale de se jeter dans la guerre aux côtés de l'Allemagne.

Nous ne saurions songer à les énumérer toutes et nous nous bornerons aux incidents typiques relatifs aux affaires de Macédoine et à celles de Crète.

Parlons d'abord de la Macédoine. On désigne sous cette expression géographique une large bande de territoire au sud des Balkans allant de la mer Égée à l'Adriatique. Cette Macédoine a pour fâcheuse particularité d'être peuplée de races diverses, entremêlées inextricablement et ennemies entre elles. Les musulmans y sont en minorité bien que les Turcs soient restés les maîtres jusqu'à ces dernières années.

Quant aux chrétiens, ils se divisent surtout en Serbes, Bulgares et Grecs. Ces derniers, au nom de l'histoire, ont toujours énergiquement revendiqué la Macédoine et, de fait, au traité de Berlin, la Grèce s'était agrandie de la Thessalie et d'une portion de l'Épire. Ces avantages ne satisfaisaient nullement le cabinet d'Athènes et, à plusieurs reprises, notamment en 1880 et 1885, il faillit déclarer la guerre à la Turquie en arguant des mauvais traitements infligés aux Hellènes de Macédoine. C'était de l'intervention, mauvais exemple que suivirent les grandes puissances (moins la France), en exerçant à leur tour une pression navale sur la Grèce pour la contraindre à garder la paix.

Avec les années, les réclamations des habitants chrétiens de Macédoine allaient s'aggravant. La guerre gréco-turque de 1897 (à propos de la Crète), manqua y provoquer une insurrection. La politique russe, désireuse d'avoir les mains libres en Europe pour se consacrer à l'Extrême-Orient, se rapprocha de celle autrichienne dont les vues sur Salonique n'étaient un mystère pour personne. Saint-Pétersbourg et Vienne se garantirent mutuellement de ne pas s'évincer en Macédoine. Ce fut l'accord de Muertzeg (1903) par lequel il était prévu l'envoi dans ce pays d'une gendarmerie internationale contrôlée par deux agents civils, l'un russe, l'autre autrichien. Le sultan dut consentir à cette nouvelle diminution de sa souveraineté, mais aucun bienfait sérieux n'en résulta par suite du mauvais vouloir de la Porte qui ne céda que devant une démonstration navale internationale.

En 1907, l'intervention européenne en Macédoine s'augmenta d'un contrôle financier et de réformes administratives.

Mais en 1908, l'entente de Muertzeg fut rompue à la suite du projet du chancelier autrichien d'Ærenthal de relier directement par voie ferrée Vienne à Salonique à travers la Macédoine. La Russie y vit un coup mortel pour son influence dans les Balkans et la coupure de la Serbie d'avec l'Adriatique. L'Angleterre, l'Italie et la France trouvèrent dans ce

chemin de fer une sérieuse menace pour la route des Indes par Calais et Brindisi et un rapprochement politique important eut lieu entre l'Angleterre et la Russie, motivé surtout par la crainte des ambitions austro-allemandes en Orient. Quant à la Turquie, arguant de la révolution de 1908 à la suite de laquelle elle s'était donné un nouveau gouvernement à allure constitutionnelle, elle profita des rivalités des grandes puissances pour s'affranchir de tout contrôle en Macédoine et déclarer, en 1909, le régime de l'intervention étrangère terminé dans cette contrée.

L'Empire ottoman ne jouit pas longtemps de sa souveraineté recouvrée. La ligue balkanique et la guerre de 1912-1913 ont été précisément basées sur le désir de libérer les chrétiens de Macédoine. De fait, la Turquie perdit, à la suite de cette guerre, ces régions qui, depuis, ont été âprement disputées entre la Bulgarie, la Serbie et la Grèce. Mais ce n'est plus de l'intervention.

Les incidents crétois forment une autre épisode de l'immixtion européenne dans la question d'Orient. Nous avons déjà fait allusion aux insurrections périodiques de l'île contre la domination ottomane. Une nouvelle éclata en 1896, particulièrement grave et qui amena de violents combats. La Grèce, qui avait à maintes reprises, d'accord avec les Crétois, demandé l'annexion de l'île, manifesta le désir ardent d'intervenir en leur faveur Pour éviter un conflit armé dans le Levant, les grandes puissances s'interposèrent et obtinrent du Sultan un arrangement aux termes duquel la Crète serait gouvernée et administrée par un gouvernement chrétien et des agents locaux, le tout sous le contrôle de l'Europe.

La Porte avait consenti à ce nouveau cas d'intervention avec l'arrière-pensée de ne pas y obéir, ce qu'elle fit avec un tel succès que les musulmans crétois, encouragés par l'attitude de Constantinople, se jetèrent sur les chrétiens et les massacrèrent jusque dans les rues de la Canée. L'opinion publique en Grèce, surexcitée au plus haut point, imposa au gouvernement d'Athènes l'envoi en Crète de la flotte et d'un

corps de débarquement. Les puissances durent intervenir à nouveau. L'Allemagne se rangeait carrément du côté de la Turquie, mais l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie se rallièrent à la solution plus modérée de prendre l'île *en dépôt collectif* et de la bloquer pour empêcher tant les Grecs que les Turcs d'y envoyer des renforts, espérant par là localiser et étouffer le conflit.

Les Grecs n'écoutèrent rien et déclarèrent la guerre à la Turquie. En quelques jours (avril 1897), ils furent battus par leurs adversaires dirigés par des officiers allemands. L'Europe intervint à nouveau et rétablit rapidement la paix. Quant à l'île de Crète, elle demeurait toujours sous le gouvernement collectif des amiraux représentant les quatre puissances ci-dessus indiquées. Un règlement fut enfin élaboré par ces dernières, donnant à la Crète un gouverneur chrétien (un des fils du roi de Grèce) et une administration autonome dont elles se réservaient de surveiller le fonctionnement. La Turquie accepta de la plus mauvaise grâce possible.

De 1898 à 1908, les Crétois ne cessèrent de réclamer leur annexion à la Grèce, créant difficultés sur difficultés à leurs gouverneurs et aux puissances protectrices. Dès que celles ci eurent évacué, en 1909, les contingents qu'elles maintenaient à la Canée, le drapeau grec fut arboré. Les puissances le firent enlever de force. Cela n'empêcha pas l'assemblée crétoise de jurer fidélité au roi des Hellènes et la Porte de riposter par une note aux puissances contre l'attitude de l'île. Double exemple des ennuis diplomatiques résultant en général de la pratique de l'intervention. Ce ne fut qu'en 1913, après la guerre balkanique, que la Crète, sous l'habile direction du patriote hellène M. Venizelos, obtint enfin la consécration de son rattachement intégral à la Grèce.

Les affaires d'Orient subirent un grave bouleversement au cours des années 1908 et 1909, spécialement en raison des révolutions de Constantinople et de l'annexion par l'Autriche de la Bosnie-Herzégovine. Disons-en quelques mots.

Le sultan Abd-ul-Hamid II, justement qualifié de *Sultan Rouge* à la suite des massacres d'Arménie, avait incontestablement travaillé énergiquement pour la restauration du prestige ottoman. Il n'en était pas moins l'objet d'une vive opposition faite, assez bizarrement, à la fois de ceux qui le trouvaient trop rétrograde et de ceux qui l'accusaient de céder à l'Europe. Ces derniers, qui se sont donné le nom de *Jeunes-Turcs,* s'étaient constitués en comités secrets à Salonique où de forts contingents de troupes étaient gagnés à leurs vues. Brusquement, en juillet 1908, les Jeunes-Turcs sommèrent le sultan de promulguer une constitution libérale. Effrayé et se sentant isolé, Abd-ul-Hamid capitula aussitôt et le comité insurrectionnel, dit *Union et Progrès,* fit décréter, en effet, un régime constitutionnel à l'occidentale : Égalité civile et religieuse de toutes les races, libertés publiques reconnues et proclamées, instruction rendue obligatoire, deux chambres instituées avec gouvernement parlementaire, etc.

L'Europe se laissa prendre quelque temps à la nouvelle façade ottomane, mais on s'aperçut bientôt que les Jeunes-Turcs ne visaient qu'à éliminer de l'Empire l'intervention européenne et à rétablir l'autocratie musulmane. Ils parlaient notamment de remettre la Bulgarie sous la vassalité du sultan, ce qui amena le prince Ferdinand à se proclamer tsar indépendant, comme nous l'avons vu plus haut. Les Jeunes-Turcs voulaient aussi reprendre à l'Autriche l'administration de la Bosnie-Herzégovine, intention qui provoqua une très grave crise orientale.

En octobre 1908, sans aucune négociation préalable, le chancelier autrichien d'Ærenthal annonça que l'Autriche-Hongrie annexait purement et simplement les deux provinces de Bosnie-Herzégovine, en compensation des sacrifices qu'elle avait faits pour le bien du pays. Cet acte, qui constituait une violation, évidente et unilatérale, du traité de Berlin, provoqua naturellement partout une très vive émotion. La Porte protesta d'autant plus énergiquement qu'elle avait le droit pour elle. Mais l'État le plus affecté fut la Serbie dont les

affinités avec la Bosnie-Herzégovine sont séculaires et qui espérait arriver par là à l'Adriatique. Le Monténégro se joignit à elle pour des raisons de nationalités.

Les deux petites puissances n'auraient pu se faire écouter qu'avec l'appui des gouvernements européens. L'Allemagne se rangeait ouvertement aux côtés de l'Autriche, ses hommes politiques prononçaient des discours belliqueux et paraissaient prêts à la guerre. L'Angleterre et la France voulaient, au contraire, la paix et soutenaient mollement la Russie. Cette dernière, qui n'avait pu moins faire que de réclamer contre le coup de force autrichien, n'était pas préparée à une lutte armée et, bien à contre-cœur d'ailleurs, ne put soutenir jusqu'au bout les revendications serbes. Des négociations dilatoires s'ouvrirent, on parla vaguement de conférence européenne jusqu'au jour où Guillaume II fit signifier au tsar un véritable ultimatum. La Serbie et le Monténégro durent accepter officiellement le fait accompli et retirer leurs plaintes contre l'Autriche-Hongrie.

Les Empires du centre triomphaient, mais au prix de manquer ouvertement à leur signature et de provoquer des haines profondes contre eux en Serbie et en Russie. La guerre de 1914 est une suite directe des actes tolérés en 1908 par l'Europe.

Profitant du mécontentement général, Abd-ul-Hamid crut, en avril 1909, le moment propice de chasser les Jeunes-Turcs et de reprendre le pouvoir absolu. Mais l'armée lui était hostile et sa tentative n'aboutit qu'à sa déposition. Le comité Union et Progrès revint plus fort que jamais, installant à Constantinople un sultan incolore (Mahomet V, mort récemment) et, pour appuyer leur autorité, fit ouvertement appel à l'appui de l'Allemagne. Cette puissance, dont les intérêts en Orient se développaient constamment, notamment par le chemin de fer du Bagdad, ne tarda pas à jouer un rôle prépondérant à Constantinople où son protégé, Enver-Bey, était politiquement le maître de l'Empire. Les Jeunes-Turcs n'avaient ainsi abouti qu'à changer une intervention pour

une autre et passer du protectorat collectif et vague du concert européen à celui très précis du kaiser.

Encore la protection germanique se montra-t-elle singulièrement inefficace et les Jeunes-Turcs assistèrent bientôt à de nouveaux effondrements de l'antique splendeur ottomane. Les années 1911 à 1913 voient, en effet, singulièrement se réduire les anciennes possessions du Commandeur des Croyants. C'est la dernière phase de la question d'Orient avant la guerre mondiale.

Le premier signal en fut donné par la conquête de la Tripolitaine par l'Italie. Celle-ci convoitait depuis longtemps la province africaine et s'était assurée de ne pas être arrêtée par la France ou l'Angleterre. Quant à l'Allemagne et à l'Autriche, elles étaient paralysées par crainte de complications respectives avec la France au sujet du Maroc et avec la Russie au sujet de la Serbie. L'Italie eut donc les mains libres. Après une lutte assez pénible qui prit la fin de 1911 et le début de 1912 et après que les Italiens eurent occupé les îles, helléniques mais possessions turques, dites du Dodécanèse, la Turquie consentit à la perte de la Tripolitaine au traité de Lausanne.

Le gouvernement de Constantinople avait tout aussitôt affaire à un péril beaucoup plus grave et rapproché que l'attaque italienne. La Macédoine et la Crète étaient secouées de nouveaux troubles s'étendant jusqu'en Albanie et les éléments chrétiens protestaient avec violence contre les menées autoritaires des Jeunes-Turcs. Toutes ces agitations n'étaient pas sans attirer l'attention de la Russie qui n'avait pas oublié son humiliation de 1909 et qui, pour la réparer, cherchait à unir en un seul groupe la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro et la Serbie. Le plus réfractaire à l'alliance fut la Bulgarie dont le souverain, l'ex-tsar Ferdinand, accepta l'accord avec la Serbie et la Grèce, sous l'égide russe, mais avec l'arrière-pensée de trahir tout le monde dès qu'il y y aurait intérêt. La ligue balkanique se trouva conclue au milieu de 1912.

L'Allemagne et l'Autriche, craignant pour la Turquie, inclinaient celle-ci à des concessions, mais les États balkaniques exigeaient à leur profit une intervention dans l'empire aussi étendue que celle consentie naguère aux grandes puissances par les traités de Paris et de Berlin. La Turquie riposta par une déclaration de guerre.

La guerre des Balkans (1912-1913) eut deux phases bien nettes. Dans la première, les Alliés furent rapidement vainqueurs des Ottomans, mais après la victoire ils se laissèrent diviser par les intrigues teutonnes et perdirent une partie des fruits de leurs succès. Le traité de Londres du 30 mai 1913 n'en consacra pas moins pour la Turquie la perte de la Crète et de presque toutes ses possessions d'Europe, hormis la province de Constantinople.

La trahison de la Bulgarie contre ses alliés de la veille permit aux Turcs, dans une seconde phase de la guerre, de reprendre Andrinople. La Bulgarie, vaincue par la Serbie et la Grèce auxquelles s'était jointe la Roumanie, dut renoncer à la plus grande partie de la Macédoine qui fut partagée entre la Serbie et la Grèce, tandis que l'Autriche réussissait à faire de l'Albanie une principauté éphémère sous son protectorat déguisé.

La guerre de 1914 a une fois de plus bouleversé l'Orient qui est peut-être la terre du monde où l'intervention a été la plus accentuée et a motivé des guerres répétées et sanglantes au milieu de déboires constants pour ses promoteurs.

§ 45. — **La Sainte-Alliance et la doctrine de Monroë.** — L'intervention a été pratiquée depuis longtemps et elle était un des moyens politiques favoris de la République romaine. Rarement toutefois, elle fut aussi nettement affirmée que par l'acte connu dans l'histoire sous le nom de *Sainte-Alliance*.

Après la chute de Napoléon Ier, en 1815, les monarques d'Europe ne parvenaient pas à se remettre de la frayeur à eux causée à la fois par les idées libérales de la Révolution

française et les armes si longtemps victorieuses des troupes françaises. Ils imaginèrent donc de se constituer en un groupe qui serait plus qu'une union militaire, mais encore et surtout une défense commune contre les principes du gouvernement démocratique.

On commença par écouter la proposition mystique et idéaliste du czar de Russie Alexandre I[er]. Ce souverain, sur l'inspiration de M[me] de Krudener, avait imaginé que tous les troubles des années précédentes provenaient d'un mépris des notions religieuses et il demandait que tous les gouvernements fissent leur possible pour soutenir et développer les idées chrétiennes. Sa proposition fut acceptée par l'empereur d'Autriche et les rois d'Angleterre, de France et de Prusse. Il est à remarquer, au point de vue religieux, que cette union formait un rapprochement, sans précédent dans l'histoire, des diverses branches du christianisme. On y comptait, en effet, deux monarques catholiques : l'empereur d'Autriche et le roi de France ; un prince luthérien, le roi de Prusse ; le chef de l'Église orthodoxe, l'empereur de Russie et aussi le chef de la religion anglicane, le roi d'Angleterre. Disons tout de suite que la Sainte-Alliance ne s'occupa guère, malgré son titre, d'affaires religieuses proprement dites. Les différentes confessions qu'elle représentait demeurèrent séparées et hostiles.

Mais à la notion mystique d'Alexandre I[er] vint tout de suite s'ajouter quelque chose de plus pratique et qui intéressait plus particulièrement les monarques associés. Ils se promettaient mutuellement aide et assistance contre tout mouvement libéral et révolutionnaire pouvant ébranler ou menacer leurs trônes, « Syndicat de défense des intérêts professionnels des rois », a-t-on qualifié plus tard avec esprit la Sainte-Alliance. Bien plus, ses membres ne tardèrent pas à étendre leur pacte de protection mutuelle. Ils étaient restés dans le vague à l'acte constitutif de la Sainte-Alliance (26 septembre 1815).

Un peu plus tard, à Aix-la-Chapelle, en 1818, la Sainte-

Alliance devint la *Pentarchie*, c'est-à-dire la coalition des cinq grandes puissances européennes pour réprimer le libéralisme partout où il se montrerait et pour défendre, en tous lieux, les domaines et l'autorité des rois légitimes. L'intervention apparaît ainsi avec une précision indiscutable accentuée encore dans une note célèbre du chancelier autrichien Metternich qui, en 1821, n'hésita pas à affirmer le droit, pour les monarques associés, de surveiller toutes les réformes politiques et toutes initiatives constitutionnelles, même contre le gré des gouvernements intéressés.

L'intervention prenait ici sa forme la plus condamnable, celle où l'étranger prétend imposer son autorité dans la vie intérieure des peuples. Metternich y ajoutait l'hypocrisie de prétendre que ces immixtions étaient licites pour des souverains investis d'une mission divine d'assurer la paix du monde. En fait, d'ailleurs, ces doctrines ne restèrent pas théoriques. Les chefs de la Sainte-Alliance se rencontrèrent en Congrès à plusieurs reprises : à Laybach, à Vérone, etc. Chaque fois ils renforçaient leur politique d'intervention et pourchassaient tout essai d'idées libérales, particulièrement en Italie et en Espagne où, en 1823, la France reçut mandat de faire une expédition militaire afin de soutenir les intérêts du roi Ferdinand VII contre son peuple ardemment royaliste mais sollicitant quelques modestes réformes. Il est juste d'ajouter que l'Angleterre et la France contestèrent assez vite la notion fondamentale de la Sainte-Alliance. En 1823, Chateaubriand, alors notre ministre des Affaires étrangères, n'osa pas avouer que nous allions faire de l'intervention en Espagne et se retrancha derrière le prétexte de défendre les intérêts directs de la France.

La Sainte-Alliance fut ébranlée et plus tard ruinée par deux questions politiques bien différentes : celle d'Orient, où l'insurrection hellénique fut finalement, malgré son caractère insurrectionnel, secourue, comme nous l'avons vu, par l'Angleterre, la France et la Russie; la seconde question fut le soulèvement des colonies espagnoles d'Amérique, laquelle

nous amène à traiter du Droit international appliqué au Nouveau Monde.

Pendant que Napoléon Ier avait établi son influence sur l'Espagne et le Portugal, en 1810, sous couleur de ne pas obéir à un monarque usurpateur, les colonies espagnoles de l'Amérique (le Brésil fit de même à l'égard du Portugal) rompirent toutes relations avec la métropole et elles se donnèrent des gouvernements autonomes à allures plus ou moins républicaines sous le nom de *juntes*. Ainsi dirigées, les anciennes possessions espagnoles s'aperçurent qu'elles pouvaient très bien vivre sans subir la direction méticuleuse de Madrid. Aussi, quand, après 1815, le roi légitime d'Espagne reprit son trône et voulut remettre sous son autorité ses possessions d'outre-mer, il se heurta à une résistance déterminée. Essayant de dominer par la force, il envoya des troupes au delà de l'Atlantique. A part quelques exceptions, notamment à Cuba, les soldats espagnols furent partout ailleurs accueillis par une véritable insurrection.

Il s'ensuivit des guerres civiles de plusieurs années, secouant le Nouveau Monde du Mexique au Cap Horn. Les armées espagnoles étaient trop faibles pour lutter utilement sur un territoire aussi immense. Les colons révoltés se battaient d'ailleurs avec la plus grande énergie, soutenus par des patriotes américains comme Bolivar. Il devint bientôt évident que l'Espagne ne pourrait jamais à elle seule reconquérir ses possessions perdues. C'est alors que Ferdinand VII songea à la Sainte-Alliance et lui demanda une expédition internationale pour ramener au devoir des sujets révoltés contre le pouvoir légitime d'un roi de Droit divin.

La demande du roi d'Espagne était tout à fait en harmonie avec les principes de la Sainte-Alliance. Elle fut pourtant fort mal accueillie de toutes parts. L'Autriche, la Prusse et la Russie n'attachaient aucune importance aux affaires d'Espagne. La France, qui avait perdu au XVIIIe siècle à peu près toutes ses colonies, ne tenait nullement à user ses forces pour recouvrer le domaine d'outre-mer d'un État susceptible

devenir un rival économique dangereux. L'Angleterre était encore davantage ennemie de l'intervention en Amérique. Tout d'abord, l'opinion britannique était de plus en plus en faveur de la politique de non-intervention. Canning, le premier ministre, estimait aussi que les besoins commerciaux de la Grande-Bretagne s'accommoderaient mieux de petits États américains ayant besoin des importations européennes, alors que l'Espagne, si elle était victorieuse, ferait revivre un tarif douanier presque prohibitif.

Mais en plus de cet échec européen, la tentative espagnole fit naître le célèbre message de Monroë qui est devenu une vraie doctrine internationale aux États-Unis, encore suivie aujourd'hui bien que déformée de son sens primitif.

Pour bien comprendre la déclaration de Monroë, il convient de préciser combien les États-Unis étaient méfiants à l'égard de la politique européenne. Dès leur formation, ils avaient posé comme fondement de leur diplomatie l'abstention totale d'intervenir dans les affaires d'Europe. C'est ainsi que Georges Washington ne crut pas pouvoir offrir le moindre secours à la Révolution française, cependant une démocratie menacée par l'autocratisme et avec les souvenirs encore tout frais de la guerre de l'indépendance menée en alliance par les deux peuples américains et français. Plus tard, les États-Unis refusèrent obstinément toute association contre la Grande-Bretagne, et cela même quand, de 1812 à 1814, ils étaient en guerre avec cette puissance. Les États-Unis étaient donc naturellement soupçonneux à l'égard de l'Europe et la Sainte-Alliance leur paraissait une monstruosité, encore qu'ils ne s'en souciassent guère tant qu'elle resterait confinée dans l'Ancien Monde.

Mais quand il fut question d'une expédition pour faire rentrer dans la soumission les anciennes colonies espagnoles, les États-Unis s'émurent vivement, craignant pour eux-mêmes et bien décidés à ne pas tolérer l'intervention européenne. Dans son message annuel au Congrès, lu le 2 décembre 1823 par le cinquième président des États-Unis James Mon-

roë, ce dernier profita de l'occasion pour formuler deux propositions explicites sur l'attitude internationale de son pays.

En premier lieu et à propos du conflit éventuel avec l'Espagne, Monroë déclare que, de même que les États-Unis ne sont pas intervenus et n'interviendront pas dans les affaires d'Europe, ils entendent que les gouvernements européens s'abstiennent de toute immixtion dans les questions touchant le Nouveau Monde. Sinon, les États-Unis se croiront autorisés à prendre toute mesure utile, les peuples de l'Amérique ayant un droit absolu de se gouverner eux-mêmes.

En deuxième lieu et se reliant logiquement avec les idées précédentes, à propos d'un règlement de frontières avec la Russie (qui possédait alors l'Alaska), Monroë énonce le principe que le continent américain est devenu tellement civilisé qu'il ne peut plus être l'objet d'une nouvelle occupation coloniale de la part d'une puissance étrangère. On a résumé ce principe en une phrase célèbre, mais qui n'est pas de Monroë : l'Amérique aux Américains.

Le message de Monroë, long et diffus, n'affectait aucun caractère dogmatique. Il est toutefois de grave signification comme constituant la première protestation officielle contre l'intervention érigée en système par la Sainte-Alliance. Mais son importance a duré et dure encore, malgré que la Sainte-Alliance soit une chose du lointain passé.

Les États-Unis, assistant au recul, puis à la disparition de la Sainte-Alliance, estimèrent qu'ils y avaient joué une large part et que l'Amérique avait été sauvée grâce à la déclaration de Monroë. Bien que l'auteur se soit retiré très vite de la vie publique, l'opinion des États-Unis se prononça pour le maintien et le développement de ses idées. Puisque les Américains du Nord ont protégé et défendu les droits et l'indépendance des Américains du Centre et du Sud, ces derniers doivent reconnaître la suprématie politique du gouvernement de Washington. L'Amérique aux États-Unis, a-t-on pu dire en forçant la phrase rapportée plus haut.

Ainsi entendue, la doctrine de Monroë, au lieu de rester une arme de lutte légitime contre l'intervention, a été invoquée comme justifiant elle-même une intervention, celle des États-Unis, dans les affaires des républiques hispano-américaines. Cette manière de voir est d'ailleurs fort ancienne, puisque dès 1826, à l'instigation de Bolivar, un Congrès eut lieu à Panama où plusieurs des nouveaux États américains décidèrent d'adopter la doctrine de Monroë. Toutefois, ils n'allèrent pas jusqu'à se placer nettement sous le protectorat des États-Unis. Mais ces derniers ne tardèrent pas à montrer comment ils entendaient pratiquer leur nouvelle politique.

Lorsque l'Europe voulut intervenir en Amérique, les États-Unis s'y sont toujours opposés avec la plus grande énergie. Ainsi, en 1866, ils ont invité le gouvernement de Napoléon III à abandonner le Mexique où l'empereur faisait en effet de l'intervention pour imposer aux Mexicains un souverain étranger. Plus tard, Washington a vu avec déplaisir se former une compagnie française pour le percement de l'isthme de Panama. En 1895, les États-Unis empêchent l'Angleterre de poursuivre des négociations directes avec le Vénézuéla pour le règlement d'un litige entre les deux pays. Enfin, au xx[e] siècle, il s'établit presque comme usage international que toute discussion grave entre une puissance européenne et un État hispano-américain doit être communiquée officieusement à Washington. La diplomatie des États-Unis devient donc partie active, même dans les affaires où elle n'a aucun intérêt direct, et cela avec l'assentiment de l'Europe elle-même.

Si la doctrine de Monroë en était restée à l'élément de non-intervention, il conviendrait de l'approuver sans réserve. Mais, comme nous le disions, elle a pris un aspect tout différent et est devenue, au contraire, une théorie d'intervention très catégorique.

Tout d'abord, les États-Unis ont cherché à reprendre l'œuvre de Bolivar et ils ont convoqué une série de conférences des États américains. A ces conférences, il a été pro-

posé soit une union douanière avec les États-Unis, soit des conventions d'arbitrage général où le président des États-Unis serait l'arbitre principal. Aucune de ces propositions n'a dépassé le stade d'études. Cependant, il a été établi à Washington un bureau chargé de centraliser tous les documents politiques et économiques concernant les gouvernements hispano-américains. C'est d'ailleurs un excellent organe de renseignements qui n'a pas jusqu'ici empiété sur le terrain de l'action politique.

La diplomatie des États-Unis a été toutefois plus loin et a pratiqué l'intervention proprement dite, c'est-à-dire l'imposition de sa volonté à un pays ne la désirant pas. Ainsi, dès 1840, les États-Unis acquéraient le Texas en s'immisçant dans les querelles mexicaines. Plus récemment, nous les avons vus intervenir contre l'Espagne à Cuba et en retirer le protectorat de l'île. Citons encore, comme plus caractérisée, si c'est possible, la prise en charge, par les fonctionnaires de Washington, des douanes et de certains services publics de Haïti et de Saint-Domingue afin d'éviter une action directe de la part de créanciers européens non payés. Mentionnons enfin l'intervention américaine en Colombie, ce qui amena la formation de l'État de Panama juste pour permettre aux États-Unis d'acquérir le contrôle sur le canal du même nom.

Au total, à l'heure actuelle, les États-Unis paraissent convaincus de leur supériorité sur les autres peuples américains et ils désirent évidemment les soumettre tous à leur influence. Mais leurs intentions se heurtent à des résistances multiples.

Au Nord, les possessions britanniques et le Canada ne paraissent nullement désireux de s'inféoder à la grande république. Il est incontestable qu'à plusieurs reprises le Canada a manifesté des sympathies particulièrement vives pour la puissance voisine et certains esprits ont envisagé, sinon l'annexion, du moins une union douanière étroite. Il apparaît toutefois qne le Canada a surtout pour but de conserver son indépendance à l'égard de la Grande-Bretagne et ce n'est qu'au cas improbable d'une pression exagérée de

Londres que les Canadiens entendraient être Américains d'abord. La guerre récente a d'ailleurs beaucoup resserré les liens avec la métropole.

Au sud des États-Unis, nous trouvons le Mexique où les intérêts américains sont très marqués. Pas mal de gens voudraient donc une intervention accentuée dans les affaires mexicaines, ce qui serait d'autant plus aisé que le pays est dévasté par des révolutions continuelles et n'épargnant pas les étrangers. En fait, il y a eu, dans ces dernières années, des conflits assez graves qui ont amené l'entrée de troupes américaines sur le territoire mexicain. Mais le gouvernement des États-Unis n'a jamais cru pouvoir aller jusqu'à une véritable expédition.

Le Centre-Amérique, formé de petits États sans autorité, est la région la plus soumise à l'hégémonie des États-Unis. Celle-ci se heurte, au contraire, à une opposition sérieuse auprès des grandes républiques du Sud : Argentine, Brésil et Chili, l'A. B. C., comme on dit quelquefois d'après les initiales des trois pays.

Cependant, la République Argentine a vu éclore en 1902 une doctrine sur l'intervention se réclamant de celle de Monroë, c'est la doctrine de Drago, du nom de son auteur alors ministre des Affaires étrangères à Buenos-Ayres.

La doctrine de Drago, dont nous avons déjà dit quelques mots, consiste en ce qu'elle répudie tout emploi de la force pour contraindre un État étranger à remplir ses engagements et notamment à régler les arrérages impayés de sa dette publique. M. Drago invoquait contre l'intervention financière, non seulement la doctrine de Monroë comme couvrant tout le sol américain, mais encore le principe de souveraineté de l'État, lequel ne peut pas être obligé de déférer à une volonté autre que la sienne.

La thèse de Drago n'est peut-être pas très heureuse au point de vue du crédit public des États sud-américains; les capitalistes n'aiment pas beaucoup, en effet, qu'on leur parle d'avance de l'insolvabilité de leur emprunteur. Par ailleurs,

elle peut rentrer dans le cadre de la doctrine de Monroë, puisque l'immixtion financière peut, en effet, amener un contrôle européen au Nouveau-Monde.

Les États-Unis ont fait à la doctrine de Drago un accueil très réservé. Si elle passait en pratique, ils risqueraient d'être rendus responsables des agitations et troubles financiers assez fréquents dans pas mal de républiques hispano-américaines. Ils préfèrent s'en tenir à la formule générale d'empêcher toute ingérence abusive de l'Europe. On sait d'ailleurs qu'à la Conférence de La Haye de 1899, une résolution a été adoptée, limitant les cas d'intervention financière à un refus d'arbitrage ou à son inexécution.

La doctrine de Monroë a été formellement maintenue par les délégués des États-Unis aux diverses Conférences internationales de 1899, 1907 et 1919. L'Europe demeure écartée des affaires américaines, bien que les derniers événements aient amené les États-Unis à s'occuper des choses d'Europe. Ceci est une nouvelle preuve du caractère indécis, vague et dangereux de l'intervention. Mieux vaut, dans le doute, s'en référer au principe essentiel de l'indépendance des États.

CHAPITRE VII

La navigation en Droit international.

Nous avons insisté à plusieurs reprises sur l'importance de plus en plus grande que les rapports économiques et commerciaux prennent dans la vie des États modernes. La phase d'isolement jaloux de l'antiquité et du moyen âge a fait place à un désir parfois exagéré de nouer des relations avec le monde entier. Nous avons vu que l'on a souvent érigé en attribut fondamental des États le droit de commerce mutuel. Nous savons aussi que le blocus est une arme puissante, capable d'amener dans les guerres de véritables victoires. On a vu, au cours de la lutte récente, les efforts des belligérants pour se couper mutuellement le ravitaillement par le dehors et on ne saurait nier la gêne apportée par la guerre sous-marine allemande non plus que le succès pour les Alliés de l'isolement économique de la Germanie.

Les exemples que nous venons de citer vont même plus loin. Ils montrent que le transit international vraiment important est celui qui a lieu par mer. Sans doute, les chemins de fer sont des mécanismes indispensables de la vie moderne et ils transportent chaque jour des milliers de tonnes de marchandises d'un pays à l'autre. Cependant, leur emploi est toujours plus ou moins limité aux contrées voisines. Dès que l'on veut faire circuler des objets à longues distances, le coût de l'utilisation de la voie ferrée devient prohibitif pour la plupart des marchandises. Ainsi, on n'a jamais songé à utiliser le transsibérien pour faire des expé-

ditions de France en Chine. Sans aller si loin, le commerce de l'Europe occidentale préférait invariablement la voie maritime à celle de terre pour trafiquer avec Constantinople ou la Russie méridionale. Nous ajouterons que l'usage international des chemins de fer ne soulève presque pas de problèmes internationaux. Les trains circulent dans chaque État entièrement soumis à la loi locale. Il n'y a qu'aux frontières où des difficultés de douane ou de police peuvent apparaître. Nous mentionnerons à ce propos la curieuse situation faite à certaines gares frontières, comme celle de Vintimille, où, bien qu'on soit en terre italienne, la douane française opère comme sur le sol national. Il y a encore à citer une Convention de Berne (de 1890) réglementant, surtout au point de vue commercial, les obligations des transporteurs empruntant les réseaux de plusieurs contrées.

Le commerce maritime est donc le principal au point de vue international en attendant qu'il soit doublé par l'emploi de l'aviation sur une large échelle. Pendant encore pas mal d'années, il apparaît comme probable que la navigation aérienne ne pourra rivaliser avec la mer pour le transport des marchandises pesantes : blé, charbon, minerai, qui comptent pourtant parmi les plus essentielles.

La mer est encore l'élément dont l'utilité s'impose toutes les fois que l'on a affaire à l'Angleterre, à l'Amérique ou à l'Océanie. La géographie nous apprend que notre globe est couvert d'eau bien plus que de terre ferme. Il y a donc une nécessité physique qui en impose l'emploi. Au surplus, il n'y a pas lieu d'insister, tous les peuples modernes étant pleinement convaincus de l'importance d'un libre accès à la mer. On sait que la Serbie, la Pologne ont considéré comme d'intérêt vital pour elles l'attribution de ports sur l'Adriatique ou la Baltique. La Suisse elle-même a dû se préoccuper de la question et étudier de très près la navigation commerciale. La mer est ainsi le chemin primordial des premiers besoins de l'humanité moderne.

Il en résulte que la mer est devenue le domaine où se ren-

contrent tous les pavillons et sa réglementation internationale s'impose par la force des choses. Sans doute, au milieu des océans, l'espace étant grand et les navires petits, il y a place pour tout le monde sans gêner personne. Mais quand les mers se resserrent, lorsque des détroits doivent être parcourus par toutes les marines du globe, quand aussi l'on s'approche des côtes d'un État ou qu'on séjourne dans ses ports, la loi internationale prend une influence considérable et le Droit des gens a dû élaborer une série de règles faisant l'objet du présent chapitre.

Ces règles ont un caractère de précision et d'application pratique qui ne se retrouve pas toujours en Droit international public. Aussi sera-t-il bon d'y consacrer quelque attention. Cela d'autant plus que des règles analogues commencent à être employées pour la navigation aérienne. Nous commencerons par le régime le plus simple, celui de la haute mer. Puis, nous rapprochant du littoral, nous verrons ce que devient le régime libéral de la pleine mer aux abords des côtes et les répercussions du nouveau régime sur la situation internationale des golfes, détroits et grands canaux maritimes. Allant toujours plus en avant vers la terre, nous constaterons que le Droit international suit la navigation, dans une certaine mesure, jusqu'à l'intérieur des États, dans les rades, les ports et même en remontant le cours de certains grands fleuves comme le Danube ou le Rhin.

Pour éviter toute ambiguïté, nous n'envisagerons actuellement que la navigation en temps de paix. Durant la guerre, les principes normaux sont gravement modifiés, sinon même complètement changés. Comme la guerre est heureusement exceptionnelle, nous en parlerons dans un chapitre spécial ultérieur.

§ 46. — **La navigation en haute mer.** — Le Droit international contemporain est très ferme sur le régime juridique applicable à la mer libre : c'est le régime de la liberté complète, sauf quelques restrictions nécessaires à titre de pré-

cautions de navigation ou pour réprimer certaines infractions aux lois générales de l'humanité. La règle actuelle est donc simple et précise : la haute mer est libre.

Les raisons qui militent en faveur de cette liberté sont multiples. On met souvent en première ligne l'argument que la mer n'est pas susceptible d'appropriation comme la terre ferme et que, par conséquent, aucune souveraineté ne saurait s'exercer sur un élément aussi mobile, ne gardant même pas la trace des navires qui le sillonnent. Nous avouons que cet argument classique ne nous paraît pas absolument convaincant. D'une part, sur terre, la souveraineté s'exerce indubitablement sur des contrées pratiquement inhabitées et dépourvues de signes matériels de possession. Ainsi, le Sahara rentre dans la sphère d'influence de la France, de même que les Chinois se considèrent comme les maîtres du désert de Gobi ou le roi du Hedzaz de celui d'Arabie. En second lieu, il est inexact que la mer échappe à l'occupation militaire. Un État disposant d'une flotte assez nombreuse peut établir des croisières et des patrouilles susceptibles de surveiller toutes les routes de la navigation et les navires qui y circulent. Il ne faudrait pas croire, en effet, que les bateaux se promènent au hasard sur les flots. Ils suivent de véritables routes indiquées par la géographie, la météorologie et les courants maritimes. Ainsi, entre l'Europe et les États-Unis, le parcours des paquebots est presque aussi délimité et observé avec autant de régularité qu'une ligne de chemin de fer. Au surplus, pendant la guerre de 1914 à 1918, les marines alliées, dont le nombre d'unités n'était pourtant pas illimité, sont arrivées pratiquement à surveiller à peu près tous les navires de quelque importance sur toutes les mers du monde et, si elles l'avaient voulu, elles auraient pu totalement arrêter le trafic maritime du monde.

Il vaut mieux baser la liberté des mers sur le Droit international lui-même, qui a pour but d'assurer de justes et utiles relations entre les peuples. Nous savons que la mer est la plus utile des routes entre les Nations et qu'aucune

d'elles ne saurait en être impunément privée. Un État qui s'approprierait ou dirigerait à son gré le commerce maritime exercerait par cela même une énorme influence sur tous les autres pays, il les tiendrait vraiment en tutelle par la crainte de se voir fermer les routes du monde et ce serait un attentat direct au Droit d'indépendance des États. La mer est véritablement, comme l'atmosphère, un bien commun à tous les hommes qu'on ne peut ni acheter, ni vendre, mais qui a cependant une valeur incalculable. Chacun ayant le droit de s'en servir, il s'ensuit logiquement que personne ne peut s'en arroger la maîtrise exclusive.

Cette idée n'est pas nouvelle, car nous l'empruntons presque textuellement au jurisconsulte romain Ulpien. La loi romaine était très ferme pour considérer la mer comme le type des *res communes* ou patrimoine commun à tous les hommes. Par contre, au moyen âge, les notions d'exclusivisme et d'individualisme, qui formaient la base de la féodalité, amenèrent les nations maritimes à prétendre au gouvernement des flots. On connaît le symbole des épousailles de l'Adriatique par le doge de Venise. Les Génois appelaient mer Ligurienne les flots qui les avoisinaient pour mieux montrer que celle-ci dépendait de ceux mêmes qui habitaient l'ancien pays des Ligures. Dans un même ordre de pensée, les Anglais ont donné à la Manche le nom, encore usité chez eux, d'*English Channel* ou canal britannique.

Un peu plus tard, tirant argument de l'incontestable puissance de sa flotte, l'Angleterre prétendit ouvertement à l'empire des mers, en y ajoutant l'argument singulier que sa position insulaire lui donnait la faculté de contrôler l'eau salée en tous lieux comme étant un prolongement du territoire britannique ou du moins de ses voies naturelles d'accès. Ces prétentions se concrétisaient en certains faits, la Grande-Bretagne exigeant qu'aucun navire étranger ne circulât sans sa permission, que son pavillon fût salué partout le premier et que la marine anglaise eût le droit de police sur tous les autres pavillons. Ces exigences furent d'ailleurs soutenues

par tous les gouvernements anglais du monarque absolu Charles Ier au dictateur Cromwell et au roi constitutionnel Georges III. Par contre, elles provoquèrent les plus énergiques résistances de la part des autres nations. La France et la Hollande ne s'y soumirent jamais. Plus tard, en 1780, la ligue dite de *Neutralité armée,* fondée par la France et la Russie, mais englobant sensiblement toute l'Europe continentale, avait pour but ouvert la lutte contre les visées anglaises. La Révolution française se fit, là comme ailleurs, le champion de la liberté des peuples et on peut dire que, depuis un siècle, la liberté des mers est entrée définitivement dans le Droit international le plus solide. Presque tous les auteurs, à commencer par Grotius, dont l'ouvrage célèbre *Mare liberum* est de 1609, sont également en faveur du principe libéral.

On pourrait se demander quelle est la portée exacte de l'expression haute mer. Il vaut mieux renverser la proposition et se demander quelles sont les portions d'eau salée non soumises au régime de liberté. Nous verrons bientôt les limites assignées à ces portions spéciales. Pour l'instant, il suffit de poser la règle que, sauf exceptions précises, toute mer doit être considérée comme faisant partie du grand système navigable du monde et demeure ainsi parfaitement libre. La chose est évidente pour les principaux océans : Atlantique, Indien ou Pacifique, mais on doit y assimiler des mers moins ouvertes, telles que la Méditerranée, la mer du Nord et la Baltique. Les Allemands ont essayé de contester ce dernier point pour y empêcher, il y a quelques années, la venue d'une escadre anglaise, mais l'opinion unanime leur a donné tort et le traité de paix de 1919 a pris soin de bien stipuler la libre ouverture de la Baltique.

Il n'est pas utile de disserter longuement sur les conséquences pratiques de la liberté de la haute mer. On ne peut guère que paraphraser la notion de bon sens que ce qui est libre n'est pas réglementé.

Tout d'abord, en pleine mer, chaque navire suit la route

qui lui plaît le mieux et à la vitesse qui lui agrée. Il n'a d'ordre à recevoir que du gouvernement dont il porte le pavillon, de même qu'il ne doit obéissance qu'aux navires de guerre de son propre État. Dans la pratique, comme une liberté aussi absolue pourrait amener des accidents graves, il existe des règlements maritimes internationaux qui ont fait l'objet de traités spéciaux entre les États. Toutes les marines sont ainsi tenues de les observer sans qu'il y ait aucune dérogation à la souveraineté des gouvernements. Ainsi, à titre d'indication, nous mentionnerons l'obligation, pour les navires, d'avoir des feux de route, rouges à tribord (gauche), verts à bâbord (droite) et blancs en tête du mât (ces derniers pour les vapeurs seulement). De même, les navires doivent se croiser à gauche, posséder les pavillons nécessaires pour utiliser le Code international des signaux, etc.

En ce qui concerne le salut en pleine mer, il n'est jamais obligatoire à l'égard d'un navire étranger. C'est une question de courtoisie laissée aux usages et à l'appréciation de chaque capitaine.

Les bâtiments ne sont, nous l'avons indiqué, soumis à aucun contrôle en mer. Il y a toutefois des exceptions que nous retrouverons à propos de la piraterie, de la traite des esclaves et dans quelques autres circonstances. Si on observe une infraction de la part d'un navire (absence de feux de route, par exemple), on ne peut que relever le nom du contrevenant et le signaler à son gouvernement.

La pêche est libre en pleine mer, par tous engins et sans réglementation. Là encore, les besoins de la pratique ont fait établir des accords internationaux pour empêcher les abus et des discussions violentes entre pêcheurs de pays différents. On trouve un accord de ce genre applicable aux pêcheries de la mer du Nord.

Le navire en haute mer est considéré comme une portion flottante du sol national. La seule loi qui y règne est celle de son pavillon. Ainsi un enfant naissant sur un paquebot français est considéré comme né en France. De même, le décès

survenu à bord donne ouverture à une succession régie par la loi du pavillon.

Ce caractère national des navires amène des conflits de législation quand un litige se soulève entre navires de nationalités différentes, en cas de sauvetage ou d'abordage par exemple. L'usage est alors que le sauveteur impose sa loi au navire sauvé. En matière d'abordage, le cas est plus complexe. Généralement, on appliquera sa loi au navire contre lequel on poursuit une demande d'indemnité.

§ 47. — **La mer littorale.** — A ne s'en tenir qu'à la géographie, la mer s'étend jusqu'à la côte. Si l'on veut être plus précis encore, on peut dire que la mer est limitée par la ligne de basse marée. A partir de cette ligne commence le territoire proprement dit, susceptible de possession matérielle, de clôture par exemple, et dont la souveraineté locale est complète maîtresse.

Le Droit international public a quelque peu compliqué ces notions élémentaires. Entre le territoire et la haute mer, il a créé une zone maritime intermédiaire, appelée généralement du nom étrange de mer territoriale. Il vaut mieux la désigner sous le vocable de mer littorale qui a l'avantage de rappeler son lien nécessaire avec le littoral.

Cette mer territoriale ou littorale n'est ni un port, ni une rade, c'est une bande de haute mer, découpée parallèlement au rivage et à laquelle ne s'applique pas le principe de la liberté récemment étudié. On considère, en effet, que la sécurité de l'État riverain serait compromise si on ne lui donnait pas certaines prérogatives sur les eaux longeant ses côtes. Par exemple, la contrebande serait intense si des navires étrangers pouvaient, sans entraves, se tenir à une petite distance du rivage. Les fortifications maritimes pourraient être constamment et impunément épiées. Il serait impossible d'établir une protection sérieuse contre l'apport des maladies contagieuses, etc.

En vertu de toutes ces raisons et d'autres analogues, on a,

depuis longtemps, concédé à l'État riverain un droit important de police sur la mer littorale. Ce n'est pas qu'il en devienne réellement propriétaire, mais ses pouvoirs sont parfois très étendus.

Il convient donc de rechercher tout d'abord les limites de la mer territoriale ou littorale, puisqu'elle est soumise à un régime spécial. Du côté de la terre, il y a peu de difficultés; la mer littorale s'arrête à la ligne de la basse mer moyenne, sans tenir compte des marées exceptionnelles. Certains pays ont des règles un peu différentes mais dont l'intérêt pratique est peu important.

Nous avons dit qu'en thèse générale, la mer littorale forme une bande épousant les sinuosités des côtes. Il en résulte que sa limite extérieure sera toujours à une même distance du rivage. C'est la détermination de cette distance ou largeur de la mer territoriale qui donne lieu à des interprétations et à des pratiques variables d'État à État.

La notion la plus ancienne et celle à laquelle on doit se référer en cas de doute, est que la largeur en question est fixée par la plus longue portée de canon supposé établi sur le rivage à la ligne de la basse mer.

Cette tradition de la plus longue portée de canon est ancienne, en ce sens qu'elle apparaît dès le XVII[e] siècle. On lui donne comme base rationnelle le fait que la portée de l'artillerie est la marque tangible de la puissance de l'État riverain et aussi la limite de ses intérêts, car il n'a théoriquement rien à craindre de navires situés au delà.

La portée de canon est loin d'être une quantité fixe. Elle est allée en se développant d'une manière constante et actuellement on ne saurait prendre cette expression au pied de la lettre. Au XVII[e] et au XVIII[e] siècles, les boulets ronds ne dépassaient pas quelques milliers de pieds de trajectoires, c'est-à-dire 2 ou 3 kilomètres en mesures modernes. La guerre récente nous a montré des canons capables d'envoyer des projectiles à plus de 100 kilomètres. Même en laissant de côté ces monstres peu maniables, des pièces de

marine d'un usage courant peuvent lancer un obus de gros calibre à plus de 30 kilomètres. On arriverait ainsi à étendre démesurément la largeur de la mer territoriale. Aussi croyons-nous que l'on doit entendre l'expression en question avec le sens que lui donnaient les personnes qui l'ont créée, c'est-à-dire qu'elle correspondrait au plus à 5 ou 6 kilomètres, ce qui est, au surplus, la portée utile de l'artillerie de campagne.

Nombre de traités, spécialement ceux relatifs à la pêche, donnent à la mer littorale une largeur conventionnelle de 3 milles marins (soit 5 kilomètres et demi, 1 mille marin valant 1.852 mètres environ). D'autre part, les lois douanières françaises prévoient la poursuite de la contrebande jusqu'à 20 kilomètres des côtes. Un décret français du 18 octobre 1912 fixe à 6 milles marins la mer littorale. De plus, on admet que le minimum ne saurait descendre au-dessous de 3 milles marins en aucun cas.

Pour remédier à ces incertitudes, l'Association internationale connue sous le nom d'Institut de Droit international et qui comprend les commentateurs les plus autorisés du Droit des gens, a proposé à plusieurs reprises une zone de 6 milles marins ou environ 11 kilomètres de large. Cette limite se recommande par beaucoup de bonnes raisons pratiques, mais elle est restée encore à l'état de projet.

Admettons maintenant que l'on soit sans conteste dans la mer littorale ; il importe de voir quels y sont les droits de l'État riverain. Nous savons que ceux-ci existent, mais non d'une façon absolue. Il y a donc ici encore à faire une étude de délimitations des principes juridiques, celui de la réglementation indispensable et celui de la liberté à préserver intacte autant que possible.

Tout d'abord, à l'égard des navires de sa propre nationalité, l'État riverain exerce une autorité complète. Il l'avait déjà sur eux en haute mer et il ne peut que la conserver à l'approche de ses côtes.

Pour ce qui est des bâtiments étrangers, la règle générale

est qu'ils ont droit à la navigation innocente dans les eaux littorales, en évitant soigneusement de faire quoi que ce soit capable de troubler l'État voisin. C'est ainsi, par exemple, qu'une escadre étrangère ne pourrait pas venir exécuter des exercices de tir près des côtes ou un navire de commerce croiser devant un littoral pour essayer d'y débarquer clandestinement de la contrebande. Sous ces réserves, les navires n'ont pas besoin d'une permission pour entrer dans la mer territoriale. Mais ils sont exposés à se voir intimer l'ordre de ne pas y séjourner. Dans certaines circonstances graves, l'État riverain peut aller jusqu'à interdire l'accès de ses eaux côtières, pour des raisons politiques, sanitaires ou militaires (L. française du 2 juillet 1916).

Un bâtiment qui ne fait que traverser sans arrêt ni incident une bande de mer littorale ne doit pas, en principe, être soumis à la loi locale. La jurisprudence anglaise applique cependant cette loi en cas d'abordage. Toutefois la loi de l'État riverain doit être observée par le bâtiment en transit quand il s'agit de mesures de police ou de sécurité. Ainsi on peut interdire aux navires de passer trop près de points fortifiés ou à proximité trop grande de lieux de pêche.

S'il s'agit d'un bâtiment stationnant plus ou moins longtemps dans la mer littorale, on admet, au contraire, la mise en action de la loi locale dans des conditions analogues à celles que nous verrons appliquées dans les ports et rades. Disons tout de suite que les bâtiments de guerre, représentant la puissance dont ils battent pavillon, restent au-dessus de la législation locale par respect pour la souveraineté de l'État étranger. A l'inverse, les bâtiments de commerce passent sous la juridiction de l'État riverain. Ce dernier fixe souverainement les conditions de séjour dans ses eaux littorales, les formalités des visites sanitaires et douanières, les taxes à percevoir, les heures d'entrée et de sortie des ports, etc., etc. Nous ajouterons que les actes juridiques passés à bord d'un navire de commerce en station dans les eaux territoriales sont, en vertu des mêmes principes, supposés passés

à terre, ce qui a souvent une grande importance pour la validité des transactions.

Parmi les questions les plus fréquemment soulevées à propos des navires se trouvant dans les eaux littorales, nous citerons celles des droits de pilotage, le monopole, généralement admis, des pilotes du port, la protection des bouées et balises, les règlements de police maritime pour assurer le transbordement éventuel des passagers et marchandises au cours d'une courte escale. Pour tous ces points et autres analogues, l'État riverain a un pouvoir certain de réglementation.

Le régime de la mer littorale doit encore être étudié en ce qui concerne la pêche, question ayant donné lieu à pas mal de problèmes délicats.

Rappelons tout d'abord qu'en haute mer, la pêche est libre, sauf accord international contraire. Au contraire, pour la mer territoriale, l'usage admet la possibilité d'en exclure les pêcheurs de nationalité étrangère.

En fait, on rencontre trois systèmes appliqués. Le premier, très répandu et adopté en Angleterre, France, Espagne, établit nettement un monopole pour les pêcheurs nationaux, tout étranger devant s'éloigner sous peine de délit. Un second système, suivi dans les États scandinaves, admet les pêcheurs non nationaux, mais avec un régime légèrement défavorable. Un troisième enfin, pratiqué en Hollande et aux États-Unis, accorde une liberté complète et pour tous indistinctement.

Ces principes généraux sont souvent modifiés par des traités particuliers. Le plus célèbre se réfère aux pêcheries de Terre-Neuve qui ont amené de longues discussions entre la France et l'Angleterre. Voici ce dont il s'agit.

Lorsqu'en 1713, le traité d'Utrecht consacra la cession à l'Angleterre de l'île jusqu'alors française de Terre-Neuve, les Anglais acceptèrent de laisser à nos pêcheurs le monopole de la pêche le long d'une partie des côtes avec droit d'installation sur le rivage même qui fut qualifié de côte française ou *French Shore*. Ce monopole, qui excluait les Terre-Neu-

viens de leurs propres eaux, fut confirmé par une série de traités postérieurs. Les habitants de l'île protestèrent souvent et, dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, ils avaient de fréquents incidents avec les pêcheurs français. Ils soutenaient notamment que la *pêche* du poisson ne pouvait pas comprendre la *chasse* des homards, devenue une industrie florissante et, en vertu de l'autonomie législative de Terre-Neuve, les ententes passées entre Paris et Londres restaient le plus souvent sans portée pratique.

Pour sortir de ces incidents irritants, l'accord général franco-anglais du 8 avril 1904 enregistre la renonciation de la France à son monopole de pêche sur le French-Shore, étant entendu que désormais Français et Anglais y auront les mêmes droits. Des indemnités ont été attribuées par l'Angleterre aux exploitants français et, de plus, la France a obtenu d'avantageuses rectifications de frontières dans l'Afrique Occidentale à titre de compensation de l'abandon de ses droits.

D'autres conflits relatifs à la pêche dans la mer littorale ont surgi à plusieurs reprises dans les eaux de la mer de Behring au sujet de la capture des phoques à fourrures. Des incidents, parfois graves, ont éclaté entre Américains, Anglais, Japonais et Russes. Il a fallu négocier longuement et même en venir à des conventions d'arbitrage. Le plus connu de ces arbitrages, celui de Paris de 1893, présente cette particularité remarquable qu'il édicte des règlements internationaux de pêche, de façon à empêcher la disparition des phoques pourchassés sans merci.

§ 48. — **Des ports et rades.** — On peut y voir soit le prolongement de la haute mer, soit celui du territoire. La question pourrait offrir de l'intérêt si on voulait déterminer théoriquement les droits de l'État. En fait, la discussion serait sans portée pratique, parce que la coutume internationale et le Droit administratif interne s'accordent à considérer que les ports et rades font partie du domaine même de l'État et doivent être assimilés à la terre ferme au point de vue juri-

dique. La souveraineté de l'État s'y exerce pleinement et les règles internationales y ont peu d'applications.

Il suit de là que le gouvernement de chaque pays est maître de ses ports. Il peut, par exemple, les fermer d'une manière absolue, pour des motifs militaires notamment, ou bien il a le pouvoir d'imposer certaines restrictions aux navires étrangers, telles que des surtaxes de douanes. En sens contraire, un État peut déclarer que quelques-uns de ses ports seront *francs,* c'est-à-dire considérés comme en dehors de la limite douanière, privilège qui ne manque pas d'attirer un important trafic international. Notons à ce propos que les marchandises débarquées dans le port franc devront acquitter les droits fiscaux si elles sont réexpédiées vers l'intérieur du pays, de sorte que l'exemption ne profite réellement qu'aux marchandises réexportées après séjour dans le port franc. On peut rapprocher de ce système celui de l'internationalisation de certains ports, comme l'a établi la Conférence de la paix de 1919. Ainsi Dantzig est soumis à un régime spécial pour assurer le trafic maritime de la Pologne sans supprimer les droits du commerce allemand.

L'État riverain a la police de ses ports et rades. Il fixe les endroits où les navires auront à jeter l'ancre ou à s'amarrer. Les bâtiments étrangers peuvent être obligés à justifier de leur identité et surtout à subir une visite sanitaire ou quarantaine. Celle-ci a fait l'objet de plusieurs conventions diplomatiques ayant pour but de renforcer la lutte contre la transmission des maladies contagieuses tout en restreignant les retards au minimum. Le principe est que le commandant du navire doit indiquer s'il a ou non des maladies épidémiques à bord et s'il vient ou non de ports contaminés. En cas de maladies contagieuses ou de possibilité d'éclosion de celles-ci, le navire reçoit interdiction de communiquer avec la terre jusqu'à ce que les mesures de désinfection utiles aient pu être prises par les autorités locales. S'il n'y a rien de suspect, on accorde au contraire la *libre pratique,* c'est-à-dire la permission de débarquer.

Les autorités douanières exercent encore de très importants pouvoirs sur les bâtiments de commerce stationnant dans les ports et rades. Elles peuvent procéder à des visites à bord pour rechercher la contrebande, se faire remettre une série de papiers réglementaires, fixer les heures d'embarquement et de débarquement.

Enfin nous indiquerons plus loin, en parlant du régime légal applicable aux navires, dans quelle mesure ces derniers sont soumis à la loi locale quant au droit pénal et au droit civil. Nous nous bornerons à indiquer ici que les dispositions en question s'appliquent dans leur intégrité aux bâtiments séjournant dans les ports et rades.

Il n'y a généralement aucune difficulté à déterminer si un endroit donné est un port ou non. En France, la réponse est d'autant plus aisée que la douane a dressé une liste limitative des divers ports où les navires peuvent pénétrer. Les autres localités demeurent fermées à la navigation, à l'exception de la petite pêche locale.

La délimitation d'une rade avec la mer littorale est beaucoup plus malaisée. On doit même admettre que cette délimitation comportera toujours une part d'arbitraire inévitable. L'avant-port où stationnent les navires pour attendre leur tour d'entrée est incontestablement une rade. Au contraire, une simple échancrure du rivage, souvent appelée une rade foraine, doit être considérée comme faisant partie de la mer territoriale.

Bien que le *critérium* n'ait pas grande valeur, nous serions disposés à qualifier rade les abords des côtes conduisant directement au port et que fréquentent normalement seulement les bâtiments à destination ou en provenance du port. Si, au contraire, la mer est parcourue par des navires ne faisant que passer sans faire escale, on se trouve en présence de la mer littorale.

Parlant de rades, nous sommes aisément conduits à nous occuper du régime des baies et golfes. Lorsque ces derniers sont largement dessinés, comme ceux de Gascogne ou du

Lion, il n'y a aucun doute qu'ils forment une portion de la haute mer, étant entendu que la zone littorale suit purement et simplement les ondulations du rivage. Mais un problème se pose quand on rencontre une baie dite fermée, c'est-à-dire en forme d'outre et dont, à l'ouverture, les deux zones littorales s'entrecoupent. Si les deux rives de l'entrée appartiennent à des puissances différentes, il n'y a pas, en réalité, jonction de deux parties d'une même mer territoriale et on devra y considérer la navigation comme libre tout en permettant à chaque État riverain de prendre les mesures de police nécessaires.

Reste le cas où l'embouchure de la baie est sous la même juridiction de chaque côté ; on admet alors que la baie entière est assimilée à la mer littorale. On a proposé diverses autres distinctions théoriques, compliquées encore de ce que certains États ont tendance à revendiquer pour eux seuls de véritables bras de mer, comme les fiords de Norvège ou d'Écosse. Il y a surtout là des situations de fait et on recherchera si la puissance riveraine peut ou non exercer un contrôle efficace de la côte sur toute l'étendue de la baie fermée. Ainsi on ne saurait admettre que la mer d'Irlande fasse partie du territoire britannique. En son centre, elle participe indubitablement du caractère de la haute mer.

Le maximum d'une baie fermée est une mer intérieure, les eaux resserrées comme la même mer d'Irlande formant une transition. Lorsque la mer intérieure est tout entière englobée par le territoire d'un seul État, on a un lac tel que celui des Quatre-Cantons en Suisse. Dans ce cas, aucune question internationale ne paraît devoir se poser et la nappe d'eau sera parcourue uniquement par des navires nationaux.

La Caspienne et les Grands Lacs de l'Amérique du Nord ont des rives appartenant à des puissances différentes. Il faut en ce cas revenir au principe de la liberté des mers. Il y aura donc tout autour une zone littorale et, au milieu, un espace libre. En ce qui touche la mer Caspienne, la Russie en est pratiquement seule maîtresse, la Perse ayant, en 1828,

renoncé à son droit d'y avoir des navires de guerre ou de quelque importance commerciale.

Pendant longtemps, la mer Noire avait toute sa périphérie et ses détroits d'entrée soumis à la seule domination turque. Celle-ci ne tolérait aucun étranger et supprimait ainsi toute complication internationale. Mais, actuellement, la mer Noire est au contraire bordée d'États divers : Bulgarie, Roumanie, Russie, Turquie. Son régime international est devenu fort complexe.

Nous parlerons bientôt du caractère spécial des détroits de Constantinople. Pendant la première moitié du XIXe siècle, la Russie et la Turquie se disputèrent le monopole de la navigation dans la mer Noire et la Russie tendait à en faire un lac moscovite. Ce fut même une des causes de la guerre de Crimée que d'arrêter la menace navale sur Constantinople, et cela explique pourquoi les Anglo-Français allèrent faire le siège du grand arsenal de Sébastopol. Le traité de Paris de 1856 interdit aux Russes et aux Turcs d'entretenir des navires de guerre dans la mer Noire, mais en même temps la déclarait ouverte à la navigation commerciale de tous les pays. En 1871, à la Conférence de Londres, la Russie parvint à se faire délier de son engagement de ne pas avoir de bâtiments de guerre. La Turquie jouit naturellement de la même liberté. Aussi y eut-il, dans la guerre de 1914-1919, quelques engagements maritimes dans la mer Noire. Quant aux navires de commerce, le principe de liberté subsiste en entier, confirmé d'ailleurs par le traité de Berlin de 1878. On voit par là combien ces questions maritimes tiennent de place dans la politique internationale. L'étude des détroits et canaux accentuera encore cette impression.

§ 49. — **Détroits et canaux internationaux.** — Les détroits présentent une importance particulière pour la navigation internationale. Ce sont, en effet, des points du globe où convergent nécessairement les principales routes maritimes. Ainsi le trafic naval est-il toujours intense dans les

détroits danois, ceux du Pas-de-Calais ou de Gibraltar pour ne rien dire actuellement des débouchés de la mer Noire, Bosphore et Dardanelles, si importants qu'on les désigne sous le nom des Détroits tout court. Il est facile de voir sur une carte que la fermeture ou la monopolisation des détroits par une seule puissance aboutit pratiquement à former des mers intérieures sans communication avec le vaste système des océans du globe. Le principe est donc théoriquement trés simple : les détroits doivent être libres comme la haute mer.

Nos lecteurs sont habitués maintenant à voir que les notions élémentaires se compliquent toujours dans la réalité des choses. Ils ne seront donc pas surpris que nous apportions pas mal de restrictions et de précisions au principe général ci-dessus énoncé.

Tout d'abord il ne saurait être question de liberté pour un détroit conduisant dans une baie ou une mer intérieure elle-même fermée. Cette liberté n'assurerait d'ailleurs aucun avantage pratique puisqu'elle ne mènerait à rien.

A un point de vue opposé, quand le détroit est suffisamment large pour que les deux bandes de mer côtières ne se rejoignent pas, il est bien clair que la portion centrale est soumise au régime de la haute mer. La Manche est un exemple convaincant.

Le véritable problème se pose donc pour les détroits assez resserrés pour admettre le chevauchement partiel des mers territoriales riveraines, particulièrement lorsque, ainsi qu'il arrive souvent, les deux rives du détroit appartiennent à la même puissance.

On voit aisément l'argument. L'État riverain déclare que son droit de police s'étend sur toute la surface du détroit et qu'il est ainsi autorisé à en réglementer la navigation suivant son gré. C'est précisément contre cet argument que le Droit des gens contemporain s'élève, à la fois par la coutume et par des traités. La liberté du commerce mutuel des États, celle du trafic maritime surtout, sont considérées

comme assez importantes pour faire obstacle au Droit de souveraineté de la puissance riveraine.

Une étude rapide du régime des principaux détroits internationaux éclaircira le sujet mieux que les plus amples raisonnements. Ainsi nous voyons tout de suite que le détroit de Gibraltar ne peut être que libre, puisque trois États : l'Angleterre, l'Espagne et le Maroc, pourraient y revendiquer la police d'une zone littorale et que chacune ne pourrait le faire sans empiéter sur les prérogatives des deux autres. L'absence d'une réglementation nationale impose le système de la liberté de navigation.

Ajoutons que les traités positifs sont en ce sens. Ainsi l'accord franco-anglais du 8 avril 1904, que nous avons bien souvent cité, est formel dans l'affirmation du libre passage du détroit de Gibraltar et il prévoit l'interdiction d'en fortifier la rive marocaine, à l'exception des points déjà occupés par l'Espagne. Non loin du détroit, à son débouché atlantique, se trouve le phare du cap Spartel dont l'entretien est assuré à frais communs par de nombreux États et qui reste à l'abri des hostilités en cas de guerre, situation exceptionnelle mais qui pourrait utilement se généraliser pour les objets d'intérêt commun à toute l'humanité.

A l'autre bout du globe, pour le détroit de Magellan, le Chili et la République Argentine ont établi un régime assez semblable à celui du détroit de Gibraltar. Le détroit sud-américain ne doit pas être fortifié et il demeure laissé ouvert en tout temps à tous les navires.

Pendant longtemps, le Danemark, sans fermer précisément les détroits donnant accès dans la Baltique, prélevait des taxes sur les bâtiments y transitant. C'était une survivance curieuse des anciens droits de péage féodaux reconnus au moyen âge aux villes hanséatiques d'Allemagne. En 1857, les puissances européennes et les États-Unis ont obtenu que le Danemark renonçât à son droit de péage moyennant une indemnité de 90 millions environ, représentant les frais faits par le Danemark pour le balisage et l'entretien des passages.

On pouvait donc considérer comme réglée la situation des détroits danois lorsque, au début de la guerre de 1914, le Danemark, sous la pression de menaces allemandes, a fermé ses détroits par des champs de mines, interceptant ainsi aux Alliés l'accès de la Russie par la Baltique. Il y a eu là un acte grave et peu en harmonie avec les principes du Droit des gens.

Le Droit international a été non moins méconnu par la Turquie. Cependant les textes ne manquent pas pour bien indiquer que le Bosphore et les Dardanelles ne sauraient être légitimement fermés à la navigation innocente. On en retrouve l'affirmation dans des traités du début du XIXe siècle, mais, en bonne alliée de l'Allemagne, la Turquie n'a pas davantage fait honneur à sa signature et elle a clos les détroits à l'ouverture de la guerre de 1914, avant qu'elle fût elle-même entrée dans la lutte et à l'encontre des marines neutres.

La diplomatie avait cependant multiplié les précautions pour assurer le respect de la libre navigation dans les détroits ottomans. La Convention des détroits de 1841 prévoyait le passage toujours possible pour les navires de commerce, mais elle l'interdisait pour les navires de guerre de tout pavillon, afin de supprimer les faveurs exceptionnelles que la Russie s'était fait donner pour sa marine seule au traité d'Unkiar-Skelessi de 1833.

Le traité de Paris du 30 mars 1856, signé de la Turquie et de toutes les autres grandes puissances, était encore plus explicite. Il maintenait la libre circulation commerciale en tout temps et restreignait le passage des navires de guerre dans les détroits à deux petits bâtiments légers ou *stationnaires* destinés à servir de protection aux ambassades européennes à Constantinople. Le traité de Londres de 1871, par lequel la Russie recouvrit le pouvoir d'avoir une marine de guerre dans la mer Noire, confirma le traité de Paris en ce qui touche la fermeture du Bosphore et des Dardanelles aux marines militaires étrangères. On admit toutefois que le

sultan pourrait autoriser l'entrée d'escadres amies ou alliées, lorsqu'il jugerait avoir besoin d'un appui pour défendre l'intégrité de l'Empire ottoman. C'est en vertu de cette disposition qu'en 1878, une flotte anglaise a pu jeter l'ancre à proximité de Constantinople au plus fort de la tension anglo-russe de cette époque.

Le traité de Berlin n'a rien modifié au régime des détroits, malgré les instances contraires de la Russie. L'Allemagne a obtenu de laisser tout pouvoir là-dessus au sultan et la Porte a toujours défendu très énergiquement ses droits de contrôle, s'opposant absolument au passage de navires de guerre. En 1895, il a fallu négocier longuement pour permettre aux puissances d'augmenter le nombre de leurs stationnaires à Constantinople. Toutes les fois que la Russie ou la Bulgarie ont demandé le transit exceptionnel de navires de guerre par les détroits, le sultan a exigé que ces navires fussent désarmés et transformés provisoirement en navires de commerce.

Quant à la navigation commerciale, la Turquie l'a généralement respectée jusque dans ces derniers temps. Une première atteinte au principe fut la fermeture momentanée des Dardanelles en 1912 pendant la guerre italo-turque. De vives protestations générales firent cesser rapidement l'interdiction. Mais, dans la guerre de 1914, la Turquie méconnut tous ses engagements. Elle commença par donner asile à deux croiseurs allemands échappés de la Méditerranée en refusant aux Alliés le droit de les suivre. Puis et surtout, elle interdit toute navigation commerciale, même neutre, nuisant ainsi gravement au ravitaillement de la Russie, et cela contre les traités cités antérieurement. La Porte a ainsi démontré à la fois la nécessité de laisser les détroits ouverts et son insuffisance pour faire respecter le Droit des gens. La réglementation précédente doit donc être sérieusement renforcée pour assurer le caractère international du Bosphore et des Dardanelles.

On peut dire, sans forcer l'expression, que les grands

canaux sont des détroits artificiels. Comme ceux-ci, ils mettent en communication les mers et si, à l'extrême rigueur, ils ne sont pas absolument indispensables au trafic maritime, ils constituent une telle amélioration qu'on ne saurait plus se passer de leur usage.

Pour éviter toute ambiguïté, nous noterons qu'il y a trois catégories de canaux. Une première série est celle des canaux intérieurs, creusés uniquement pour les transports sur le territoire d'un État et ne faisant pas communiquer deux mers d'une façon utilisable pour les bâtiments un peu importants. Ainsi le canal du Midi, en France, relie bien Bordeaux à Cette, mais par une voie d'eau sans aucune importance internationale. Les canaux de ce genre doivent être assimilés, non aux détroits, mais aux fleuves et rivières. Ils sont donc, en principe, la propriété de l'État souverain du territoire. Tout au plus, on admet, dans quelques cas, un régime analogue à celui des fleuves internationaux que nous expliquerons bientôt.

Un second groupe de canaux, ceux-là nettement maritimes, est constitué par les canaux de Corinthe et de Kiel. Ils mettent en communication directe deux mers libres, mais le bénéfice de leur emploi commercial est assez mince. Aussi leur régime n'a-t-il pas fait l'objet de discussions spéciales. En fait, le canal de Corinthe est toujours resté libre et celui de Kiel, au contraire, fermé sauf permission des autorités allemandes. Ces dernières ont toujours soutenu que le canal de Kiel était un ouvrage purement militaire et que la navigation commerciale ne pouvait l'utiliser qu'à titre de tolérance.

C'est là une vue exagérée et la défaite de l'Allemagne, au cours de la guerre récente, a entraîné nécessairement un remaniement, dans le sens libéral, de la situation juridique du canal de Kiel. Celui-ci doit, en effet, rester ouvert, en temps de paix, au passage de tous les navires de tous pavillons, même les bâtiments de guerre. Mais, en cas de conflit, il semble que l'Allemagne et la Grèce pourraient fermer leurs canaux.

Restent enfin les deux grands canaux internationaux proprement dits : ceux de Suez et de Panama. Ils sont incontestablement des routes commerciales de premier ordre, égalant en importance mondiale les détroits les plus fréquentés. C'est à leur égard aussi que des problèmes internationaux délicats se sont soulevés et ont donné lieu à de longues négociations.

Occupons-nous d'abord du canal de Suez. On sait qu'il a été creusé, de 1860 à 1869, par une compagnie universelle comprenant des capitaux de tous les pays, mais principalement français. Son promoteur, M. de Lesseps, un Français également, se prononça toujours en faveur d'une liberté absolue du canal. Celle-ci est prévue par l'Acte de concession de 1856, confirmée à nouveau par la Porte en 1866. Dès 1870, des navires de guerre français et allemands utilisaient le canal sans que nul reprochât à la Turquie de méconnaître sa neutralité. En 1873, la Porte déclara, d'accord avec les puissances, que le transit serait toujours libre dans le canal, même en temps de guerre et pour les navires de guerre.

Durant la guerre russo-turque de 1878 et les troubles d'Égypte de 1881, la question du canal de Suez préoccupa beaucoup les gouvernements. En fait, il ne fut jamais menacé. Mais la Grande-Bretagne avait exigé que la Russie ne toucherait ni à l'Égypte ni au canal. Par ailleurs, la France avait un moment envisagé l'envoi de troupes pour le protéger durant les incidents d'Égypte. Enfin, il fallait prévoir le cas où la Turquie, suzeraine du sol égyptien traversé par le canal, le fermerait ou l'endommagerait pour une raison quelconque.

A la suite de plusieurs années de négociations entre Paris et Londres, un accord de principe intervint, lequel, ratifié par les diverses puissances, est devenu la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

Aux termes de ce traité, la navigation est libre absolument en ce qui touche les bâtiments de commerce, sauf, bien entendu, les mesures de police indispensables pour la sécu-

rité du transit. Quant aux navires de guerre, le passage en est également autorisé sans limites, même pour les escadres des États belligérants. Seulement le passage doit se poursuivre sans arrêt et aucun débarquement de troupes ou de matériel ne doit être fait dans le canal ou ses abords. On tolère, au plus, une escale de vingt-quatre heures à Suez ou Port-Saïd. Un espace suffisant (un jour au moins) doit séparer le passage de navires ennemis.

A un autre point de vue, le canal de Suez est *neutralisé,* en ce sens qu'il ne peut être ni bloqué, ni attaqué par qui que ce soit, même si la Turquie est belligérante. Cette zone de protection couvre non seulement le canal, mais ses ports d'accès et leurs rades dans un rayon de trois milles marins.

Le régime de la Convention de Constantinople a bien fonctionné jusqu'à la dernière guerre. Ainsi pendant le conflit entre la Russie et le Japon, une escadre russe a franchi le canal sans difficulté. Les navires italiens ont de même transité librement durant la guerre italo-turque. Par contre, poussée par l'Allemagne et méconnaissant comme elle les traités signés de ces deux puissances, la Turquie a attaqué le canal de Suez au cours de la lutte récente. Les Germano-Ottomans sont arrivés jusque sur la berge du canal et, sans la défense des Anglo-Français, ils l'auraient au moins gravement endommagé au mépris des intérêts généraux de l'humanité. L'Empire ottoman est maintenant hors de cause en ce qui concerne le canal de Suez et il n'y a pas de raison de douter du souci de la Grande-Bretagne de respecter le régime indiqué ci-dessus.

Bien que le canal de Panama soit à peine ouvert, il a donné lieu à des discussions internationales déjà anciennes. Le creusement de l'isthme qui sépare l'Atlantique du Pacifique avait déjà intéressé les Espagnols et les projets de percement se multiplièrent dans la première moitié du XIX[e] siècle avec une telle intensité que l'on crut l'œuvre proche d'être réalisée.

Tout aussitôt les rivalités politiques et économiques apparurent. D'un côté, les États-Unis, en plus de l'utilité maritime,

prétendaient à la domination du futur canal en vertu de la doctrine de Monroë, afin d'écarter toute influence européenne sur le sol américain. D'autre part, l'Angleterre y voyait une voie de communication de première importance pour son commerce et elle entendait précisément éviter le contrôle des États-Unis.

Ces derniers agirent de suite, obtenant, dès 1846, de la Colombie (alors appelée la Nouvelle-Grenade) une reconnaissance de leur liberté de passage par le chemin de fer transocéanique et le canal à creuser. La Colombie promettait de ne céder aucun de ses droits territoriaux à un gouvernement étranger quelconque. L'Angleterre riposta en se faisant donner une concession sur les côtes du Nicaragua par où une voie d'eau peut être établie relativement facilement.

En 1850, un traité dit Clayton-Bulwer, des noms de ses négociateurs, intervint entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. Par ce texte, les États-Unis s'engageaient à ne pas fortifier le canal ou ses abords, à ne pas le soumettre à leur protectorat tout en en assurant la liberté complète, même en temps de guerre. L'Angleterre promettait de son côté de respecter le canal et de ne pas rechercher de possessions territoriales sur le sol américain.

Le traité de 1850 était bien en avance des événements, puisque la concession de creusement du canal actuel ne date que de 1878. Les travaux ne commencèrent qu'en 1882, dirigés par une compagnie française qui devait s'arrêter en 1888 devant des difficultés financières et matérielles de toutes sortes. Entre temps, les États-Unis avaient vu avec déplaisir la nouvelle œuvre et s'efforçaient de mettre au point un tracé par le Nicaragua. Plus tard, après l'échec de la Société française, le gouvernement de Washington se proposa de reprendre le projet par Panama, mais, auparavant, il voulait se débarrasser des entraves du traité Clayton-Bulwer. Profitant des difficultés de l'Angleterre dans l'Afrique du Sud, la grande république américaine ouvrit des négociations avec Londres, négociations rendues difficiles par l'attitude, parfois intran-

sigeante, du Sénat des États-Unis. Après un premier insuccès, les États-Unis et la Grande-Bretagne passèrent, en 1901, un traité négocié par MM. Hay et Pauncefote reconnaissant aux États-Unis l'administration et la défense du canal, mais à charge de suivre le régime de liberté établi pour le canal de Suez.

Le canal en formation devait encore provoquer d'autres incidents internationaux. Les États-Unis, désireux de continuer par eux-mêmes l'œuvre commencée par la Société française, obtinrent, sans peine, de celle-ci l'abandon de ses droits contre indemnité. Mais il fallait avoir une nouvelle concession de la Colombie. Le gouvernement consentit la concession demandée, y ajoutant même une bande de terrain d'une dizaine de kilomètres de chaque côté du canal. Seulement ce traité devait être soumis à la ratification des chambres colombiennes qui firent de nombreuses difficultés et finirent par rejeter la convention. Quelques mois après, la région de Panama s'insurgeait contre la Colombie et se déclarait république indépendante avec l'aide non équivoque des États-Unis. Le premier usage que fit de sa souveraineté le nouvel État fut justement de l'aliéner au profit du gouvernement de Washington. Les États-Unis reçoivent sur le canal, ses abords et les contrées qui en dépendent, tous les droits qu'ils auraient s'ils en étaient souverains, et la République de Panama s'engage à ne les troubler en rien dans l'occupation, l'exploitation et le contrôle du canal. En compensation, les États-Unis promettent de considérer le canal comme *neutre*, c'est-à-dire d'en laisser l'accès et l'usage libres en tout temps.

Ce dernier point ne doit pas faire illusion. Il constitue tout au plus un engagement des États-Unis envers la République de Panama, et les autres puissances ne sauraient l'invoquer. Par conséquent, le canal est en fait sous le contrôle absolu des États-Unis qui ont la charge de le protéger. En temps de guerre notamment, le canal de Panama pourrait être attaqué, sans qu'on puisse invoquer pour lui le régime du canal de Suez.

Le canal de Panama vient, on le sait, à peine d'être ouvert à la navigation. Celle-ci est encore peu importante. En **1914**, les États-Unis, alors neutres, ont établi pour les belligérants des règles identiques à celles du canal de Suez et ont assuré le passage même de navires de guerre. Néanmoins, les États-Unis considèrent le canal comme rentrant dans la sphère d'application de la doctrine de Monroë, c'est-à-dire qu'ils n'admettent aucune immixtion européenne quant à l'exploitation du canal.

A titre de résumé d'une question assez complexe, on voit que le principe de la liberté des mers, théoriquement appliqué aux grands canaux et détroits, subit dans la pratique des restrictions singulièrement graves. L'État riverain a les plus grandes peines à admettre que la voie maritime à sa portée soit d'un usage commun et il cherche invariablement à faire acte de maître. Le seul remède serait de mettre la liberté des canaux et détroits sous la protection d'un organe vraiment international. Nous allons voir précisément cet organe apparaître à propos des fleuves communs à plusieurs États.

§ 50. — **Des fleuves internationaux.** — D'une façon générale, les fleuves et rivières font partie intégrante du territoire sur lesquels ils coulent. Par conséquent, ils sont soumis à la souveraineté de l'État d'une façon complète. En France, les cours d'eaux navigables sont considérés comme étant du domaine public, c'est-à-dire propriété de l'État.

Les fleuves et rivières servent parfois de frontières. Dans ce cas, on admet que la ligne de séparation passe par le milieu du chenal le plus profond ou *thalweg,* mais assez fréquemment on prend pour démarcation la ligne médiane du cours d'eau. On admet alors aussi que les États riverains peuvent entretenir chacun une navigation libre sur le fleuve qui les sépare, sans être astreints à obliger leurs bateaux à se tenir respectivement de chaque côté de la frontière.

Il existe une autre catégorie de fleuves plus strictement

dénommés internationaux. Ce sont ceux qui parcourent successivement les territoires de plusieurs États. Si on applique le principe de la souveraineté locale, chaque État est maître du fleuve sur une portion de son cours. Il pourrait donc s'en réserver le monopole ou, plus généralement, soumettre la navigation étrangère à des taxes très lourdes. C'est d'ailleurs ce qui a été fait durant des siècles.

A partir du XVIII[e] siècle apparaît une autre conception. Les grands fleuves sont considérés comme des voies de communication d'intérêt général et on estime qu'un seul peuple ne saurait les accaparer à son profit. Cela est évident quand le fleuve international est l'unique accès à la mer d'une contrée située en amont. On peut alors penser que la liberté du fleuve est la conséquence normale de la liberté des mers. Mais on admet aussi que le fleuve international doit aussi pouvoir servir au transit entre deux contrées riveraines séparées par un autre État intermédiaire. En d'autres termes, la navigation doit être ouverte à tous.

A vrai dire, ces raisons s'appliquent aussi bien aux fleuves dits nationaux, c'est-à-dire coulant à l'intérieur d'un seul État, lorsque ces fleuves constituent un prolongement direct de la mer. L'estuaire de la Seine au Havre, la Loire jusqu'à Nantes, la Garonne jusqu'à Bordeaux en sont des exemples. Les auteurs préconisent presque tous le régime de la liberté desdits fleuves sous réserve des droits de police indiscutables de l'État riverain. Cependant les usages internationaux sont encore mal établis sur ce point et il faudrait réunir une Conférence diplomatique pour les préciser. D'intéressants progrès dans ce sens ont été réalisés par le traité de 1919 qui a soumis au régime international divers fleuves allemands, Elbe, Weser, etc.

Pour en revenir aux cours d'eau internationaux, les principes de la liberté de leur navigation ont été admis expressément par le Congrès de Vienne de 1815 et consacrés par un assez grand nombre de traités postérieurs. Ces principes sont que la navigation de tous les pays doit être libre sur ces

fleuves jusqu'à leur embouchure, qu'aucune taxe ne doit être perçue excepté pour l'entretien même du fleuve, que les règlements seront uniformes pour tous les pavillons.

Les États riverains peuvent s'opposer au passage de navires de guerre ou de bâtiments transportant de la contrebande. Ils doivent aussi maintenir le fleuve en bon état de navigabilité, chacun au-devant de la rive qui lui appartient, et les taxes perçues sont réparties proportionnellement aux travaux exécutés.

Ces règles ont servi de bases aux régimes propres aux divers fleuves et dont nous allons maintenant indiquer les principales particularités.

L'Escaut traverse les territoires de la France, de la Belgique et de la Hollande. En fait, le commerce maritime est concentré entre Anvers et la mer, mais il est de première importance. Pendant longtemps, des traités de Westphalie (1648) à la Révolution française, les Pays-Bas gardèrent le monopole de la navigation sur l'Escaut. En 1792, un décret français ouvrit l'Escaut aux Belges, ce que confirma le traité de Paris de 1814. A la séparation définitive de la Belgique et de la Hollande, la liberté du fleuve fut de nouveau promise par la Hollande. Mais, dans ces dernières années, des doutes s'étaient élevés sur l'attitude éventuelle du gouvernement de La Haye, à la suite de fortifications élevées à l'embouchure, près de Flessingue. Ces doutes n'étaient pas sans fondement, car, au début de la guerre de 1914, la Hollande déclara interdire tout trafic sur l'Escaut, sauf sous son contrôle. Il en résulta qu'Anvers, assiégé par les Allemands, ne put recevoir aucun secours par la voie maritime, ce qui paraît bien être une conception exagérée de la neutralité hollandaise, et les puissances ont essayé de mieux établir la situation d'un cours d'eau indispensable à l'existence même du grand port belge en spécifiant une réelle liberté de navigation pour son embouchure et la disparition du contrôle néerlandais.

Les prétentions hollandaises à un monopole se sont

retrouvées presque identiques pour le Rhin. L'Acte final du Congrès de Vienne en avait proclamé la liberté, mais les Pays-Bas soutinrent que cette liberté ne couvrait pas les embouchures du fleuve sises en territoire hollandais et que leur largeur assimilait à des bras de mer soumis au régime de la mer littorale. La Hollande ne céda qu'en 1832. Le régime du Rhin a été, par ailleurs, soigneusement réglementé en 1868 par une Convention de Mannheim instituant une commission internationale avec droit de juridiction pour la police du trafic. En même temps, les péages subsistants ont été abolis et ne doivent pas être rétablis. Les États riverains peuvent cependant conserver le monopole de la petite batellerie. Il est à noter que le pavillon français, pratiquement écarté du Rhin depuis 1870, y a reparu glorieusement en 1918, sans d'ailleurs entraîner de modification fondamentale dans la situation internationale du fleuve. La France a toutefois obtenu de l'Allemagne certains privilèges économiques pour la portion limitrophe de l'Alsace.

Un autre cours d'eau célèbre est le Danube, qui demeure celui dont la réglementation est la plus complète. La Russie avait d'abord essayé de se réserver un droit absolu de contrôle sur son embouchure, mais le Congrès de Paris de 1856 a appliqué au Danube les principes généraux du Congrès de Vienne avec d'intéressantes garanties d'exécution.

Le Danube est libre sur tout son cours navigable et il est placé, au point de vue du trafic international, sous l'autorité d'une commission *européenne* comprenant des délégués de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Roumanie.

La commission européenne a un caractère indépendant et curieux, étant inviolable et à l'abri de toute mesure d'hostilité quels que soient les belligérants. Elle possède un pavillon et un personnel autonomes et est chargée de la surveillance et de l'entretien du fleuve. Son règlement de police doit être partout obéi, d'autant plus qu'une autre commission, composée des délégués des États riverains et spécialement

compétente en matière de police fluviale, n'a jamais pu fonctionner utilement, bien qu'expressément prévue par le Congrès de Paris.

Le Congrès de Berlin de 1878 a confirmé les pouvoirs de la commission européenne, maintenu la liberté du Danube et interdit toute fortification et tout acte de guerre sur son cours inférieur. Cela n'a pas empêché les Allemands et leurs alliés autrichiens, bulgares et turcs d'utiliser largement le Danube pour leurs opérations militaires au cours de la dernière guerre. La Conférence de la paix de 1919 a fait revivre, en la fortifiant, la commission européenne.

Quittant l'Europe, nous pourrions relever d'autres exemples de fleuves internationaux dans l'Amérique du Sud (Parana, Uruguay, Amazone), mais nous risquerions des répétitions fastidieuses. Il nous paraît préférable de terminer le sujet par l'exposé du régime des grands fleuves africains, le Congo et le Niger, tous deux soumis à des règles à peu près identiques par l'Acte de Berlin du 26 février 1885.

La navigation est rendue absolument libre sur ces fleuves, leurs embouchures et bras divers, ainsi que sur les affluents, lacs, canaux, cours d'eaux dépendant du bassin du Congo. Bien plus, la même liberté est étendue aux routes et chemins de fer suppléant sur certains parcours à l'innavigabilité de la voie aquatique. La liberté en question est celle de naviguer à toute époque et pour tous les pavillons, même en temps de guerre et pour les belligérants, sous la double réserve de ne faire aucun acte d'hostilité et de ne pas transporter de contrebande de guerre. On doit admettre, malgré des incidents soulevés par des agents d'une compagnie commerciale anglaise et d'ailleurs condamnés sur arbitrage international, que les navires de guerre peuvent, au moins en temps de paix, parcourir le Congo et le Niger.

Les puissances riveraines des fleuves peuvent percevoir des taxes modérées, égales pour tous et destinées uniquement à améliorer la navigation. De plus, pour le Congo seul, il a été prévu une commission internationale de surveillance,

analogue à celle du Danube, mais qui ne paraît pas avoir fonctionné en fait.

En résumé, le régime des fleuves internationaux est une des questions de Droit international public sur lesquelles les auteurs et les traités sont le mieux d'accord. La pratique ne respecte pas toujours aussi bien la liberté théorique, mais, dans l'ensemble, les solutions admises sont assez satisfaisantes.

§ 51. — **Les navires en Droit international.** — Tandis que les wagons de chemin de fer voyagent généralement sur le sol de l'État dont ils relèvent, le plus souvent, au contraire, les navires circulent en dehors des eaux nationales. Il s'ensuit que de nombreuses questions de Droit des gens se soulèvent à leur sujet. Nous en avons déjà indiqué plusieurs en traitant de la liberté de la haute mer et de la mer territoriale. Il est néanmoins bon, fût-ce au prix de quelques répétitions, de présenter une vue d'ensemble de la situation des bâtiments de guerre et de commerce au regard du Droit international.

Tout d'abord, chaque navire doit posséder une individualité très analogue à celle d'une personne réelle. Le navire a une nationalité, un nom, une responsabilité distincts des attributs correspondants de son propriétaire ou de son capitaine. En Droit des gens, le navire figure comme s'il était vraiment un être vivant autonome.

La détermination de la nationalité est d'intérêt primordial. Toujours en haute mer, souvent ailleurs, le navire obéit à la loi de son État et ce dernier est réciproquement plus ou moins responsable des actes des navires battant son pavillon. Il arrive aussi fréquemment que la nationalité d'un bâtiment influe gravement sur l'application des taxes de douane, sur les primes allouées pour le séjour à la mer, sur le monopole de transit maritime ou de pêche parfois réservé aux navires nationaux. En temps de guerre, c'est également la nationalité qui indique si l'on a affaire à un bâtiment belligérant ou

neutre, ce qui change totalement, comme nous le verrons, les droits des combattants.

En principe, c'est la loi interne de chaque pays qui détermine les conditions auxquelles un navire a droit à porter le pavillon national. Les dispositions exigées varient largement avec les législations. On prend ordinairement en considération trois points : l'origine du navire, la nationalité du propriétaire et celle de l'équipage.

En France, on exige actuellement, pour qu'un navire ait droit au pavillon français, qu'il soit construit en France ou qu'il ait payé un droit de douane dit de francisation, que tous les officiers et les trois quarts de l'équipage soient français, que la moitié au moins du bâtiment appartienne à des Français. D'autres contrées, l'Angleterre par exemple, admettent une plus large proportion d'équipage étranger, mais il faut toujours que le capitaine soit un national.

Dans la pratique, les navires sont rattachés à un port dont l'administration leur délivre des papiers dits de bord et qui jouent le rôle des pièces d'identité pour un particulier. En France, aucun navire ne peut prendre la mer sans un acte officiel constatant son immatriculation sur les registres de la douane et sans une permission ou congé des autorités maritimes après examen du bon état de navigabilité du bâtiment. Pour les navires de guerre, le commandant reçoit un titre officiel : commission ou brevet de commandement.

Ce sont ces papiers divers qui constituent le véritable mode de preuve de la nationalité des navires. Le pavillon n'est qu'un signe extérieur visible à distance, mais qui ne dispense pas de la production des papiers de bord en cas de soupçon d'usurpation d'un drapeau étranger.

Les pavillons de guerre et de commerce d'un même État ne sont pas toujours identiques. Ainsi, la marine marchande britannique arbore un pavillon à fond rouge, celle de guerre à fond blanc. Une mince banderole aux couleurs nationales, ou *flamme,* est le signe distinctif des bâtiments de guerre. On peut aussi rencontrer un grand nombre de pavillons spé-

ciaux, ceux indiquant par exemple la présence à bord d'un souverain ou d'un amiral. Il arrive même que certains pavillons ne correspondent pas à ceux d'un État déterminé. Ainsi, durant la guerre de 1914-1919, les Alliés avaient institué un pavillon particulier dit interallié et qui était arboré sur les navires ennemis utilisés pour le ravitaillement commun des nations liguées contre l'Allemagne.

Indépendamment du pavillon, tous les navires ont un nom. Pour ceux de commerce, il y a, en outre, à considérer le port d'attache, lequel constitue un autre signe de leur nationalité. Ces mêmes navires reçoivent aussi un numéro ou parfois deux : le premier se référant à leur inscription sur les registres officiels de leur État, le second ayant un caractère international et permettant d'identifier le navire à distance dès que son numéro est connu au moyen de signaux.

En principe, les navires doivent porter apparents leur nom et celui du port d'attache, de façon qu'on sache à quel bâtiment on a affaire. Cette règle est surtout importante pour la responsabilité en cas d'infraction de navigation ou d'abordage. Un navire dissimulant son nom est plus ou moins suspect.

Au point de vue de la loi applicable, nous répéterons une fois de plus qu'en haute mer les navires ne relèvent que de leur État et obéissent seulement aux ordres donnés par celui-ci. Dans les eaux littorales, la loi locale commence à recevoir une large sphère d'application sur les bâtiments étrangers, application qui passe au maximum sur les navires se trouvant dans les ports et rades.

Toutefois, l'empire de la loi locale n'est complet qu'à l'égard des bâtiments de commerce, et encore certains traités économiques prévoient-ils des immunités au profit des paquebots affectés à un service postal. Les navires de guerre, en quelque lieu qu'ils se trouvent, même dans un port étranger, sont considérés comme continuant à faire partie de l'État dont ils arborent les couleurs. La loi locale ne saurait donc

les atteindre; les autorités du port ne pourraient que les inviter à s'éloigner en cas d'infraction grave.

Ceci nous amène à dire quelques mots d'une question passablement complexe et qui est celle des effets des lois pénales à bord des navires et sur les membres de leurs équipages.

En pleine mer, sans distinguer si le bâtiment est de commerce ou de guerre, le délit commis à bord est réputé avoir été accompli sur le sol de l'État dont le navire est national. Sauf donc une ou deux exceptions que nous verrons plus loin, aucune juridiction étrangère ne peut intervenir, aucun croiseur étranger ne peut arrêter le navire délinquant ni saisir à son bord un malfaiteur qui s'y serait réfugié.

Dans la mer littorale, s'il s'agit de navires de guerre, on leur applique l'immunité complète déjà connue et dont nous allons retrouver les effets à propos du séjour de ces bâtiments dans un port étranger. Si on se trouve en présence de navires marchands, il y a de graves controverses. La loi anglaise les soumet à la juridiction pénale locale, mais cette manière de voir est généralement peu adoptée, surtout à l'égard des bateaux ne faisant que traverser les eaux territoriales. Au contraire, si le navire séjourne, on admet souvent qu'il faut le considérer comme se trouvant dans un port.

Voyons donc la situation des navires dans cette dernière circonstance. Nous savons que les navires des marines militaires étrangères continuent à jouir d'une immunité complète. Les délits commis à bord ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite, même si la victime est étrangère à l'équipage. L'autorité locale ne peut faire aucune enquête, aucune perquisition à bord du navire et, par suite, les bâtiments de guerre étrangers constituent des lieux d'asile pour les délinquants qui peuvent s'y réfugier. Mais le commandant du bord n'est nullement obligé de les recevoir et peut les livrer aux autorités locales sans aucune formalité. On accueille quelquefois les réfugiés politiques, mais non les malfaiteurs de droit commun pour d'évidentes raisons.

Les infractions commises à terre par l'équipage d'un navire de guerre étranger ne jouissent d'aucune immunité. En fait, pour des raisons de courtoisie, on se contente de ramener les délinquants à leur bord.

Les navires de commerce n'ont droit à aucun de ces privilèges. Leur personnel descendu à terre est, dans tous les pays, astreint pleinement aux lois et règlements de police. Même à bord, à l'exception des fautes disciplinaires, l'autorité locale a le droit de recherche des malfaiteurs et de poursuite des délits commis sur le navire. Toutefois, d'après la jurisprudence française, d'ailleurs critiquable, on n'intervient que si la tranquillité publique est troublée ou s'il y a appel du bord.

Les règles précédentes sont soumises à des exceptions annoncées dont les deux principales concernent les navires pirates et ceux se livrant à la traite des esclaves.

Le pirate est un navire relevant ou non d'un État, mais qui attaque d'autres bâtiments hors le cas de guerre. C'est le brigandage ou vol à main armée transporté dans le domaine maritime. Très nombreux autrefois, les pirates ont à peu près disparu aujourd'hui, surtout depuis l'occupation européenne des repaires célèbres de l'Algérie et du Maroc. On ne rencontre plus guère de piraterie que dans quelques régions des mers de Chine ou en Océanie et bien rarement au détriment d'Européens. De nos jours, un navire pirate n'aurait aucune chance de réussir dans ses entreprises et serait vite capturé ou détruit par les bâtiments rapides, croiseurs légers ou contre-torpilleurs, des marines de guerre.

Bien que la question soit donc devenue heureusement peu pratique, nous noterons que le pirate est considéré comme en dehors des lois et la piraterie comme un délit de Droit des gens. On admet, par suite, que le navire qui s'en rend coupable n'est plus couvert par aucune immunité en haute mer, qu'il peut être saisi par n'importe quel bâtiment, même étranger, et que son équipage est justiciable des tribunaux du capteur. Mais on ne saurait assimiler à des pirates les navires insurgés contre leur gouvernement et en état de guerre civile, à moins,

bien entendu, qu'ils n'attaquent inconsidérément la navigation innocente des autres pays. Si ces navires insurgés se réfugient dans des ports étrangers, on ne peut pas les y retenir comme coupables, mais on n'est pas non plus obligé de les recevoir.

La traite des esclaves par voie de mer est malheureusement un peu plus pratique que la piraterie, bien qu'elle ait aussi très fortement diminué. Pendant plusieurs siècles, un important trafic maritime avait lieu à cet effet entre l'Afrique et l'Amérique et les horreurs des navires négriers sont devenues légendaires.

Le Congrès de Vienne de 1815 posa le principe de la suppression de l'esclavage et de la répression du commerce des nègres. Actuellement, toutes les législations civilisées interdisent strictement l'esclavage, et comme il n'existe plus un seul esclave au Nouveau Monde depuis la guerre de Sécession des États-Unis d'Amérique en 1861-1865, il est superflu de décrire les mesures prises pour réprimer la traite des noirs sur l'Atlantique.

L'esclavage existe encore dans un certain nombre de pays musulmans d'Afrique et d'Asie, et c'est uniquement entre ces deux continents que l'on rencontre des navires négriers, dans la mer Rouge et l'océan Indien. Les mesures que l'on peut prendre contre eux sont d'abord le droit de visite, pour rechercher s'ils ont des esclaves à bord, et ensuite une répression contre l'équipage se livrant à ce trafic coupable.

On remarquera que ces deux mesures nécessitent des ententes internationales, car, en haute mer, ni la visite ni la répression ne seraient possibles à l'égard de navires battant un autre pavillon que celui du croiseur visiteur. C'est même à propos de ce droit de visite exercé par les bâtiments de la marine militaire anglaise que des difficultés sont intervenues à plusieurs reprises entre la France et l'Angleterre, difficultés nées surtout de susceptibilités politiques. Le droit de visite complet n'a pas été admis et, en 1845, les deux pays se sont concédé seulement le droit de rechercher si les navires soupçonnés de traite ont bien la faculté d'arborer les couleurs

françaises et anglaises. C'est ce que l'on appelle l'enquête sur le pavillon.

La question de la traite a été réglementée dans son ensemble par la Conférence de Bruxelles de 1890, à la réunion de laquelle le cardinal Lavigerie prit une grande part. Tous les États civilisés s'y rendirent et ils signèrent l'Acte final du 2 juillet 1890.

Les dispositions de cet Acte visent d'abord plusieurs moyens pour essayer d'empêcher le recrutement des esclaves en Afrique, et un bureau international a été institué à Zanzibar pour centraliser les documents permettant d'arrêter les entreprises des racoleurs d'esclaves. Ce qui nous intéresse plus directement, c'est que l'Acte de Bruxelles organise les mesures pouvant être prises contre les navires négriers, en essayant de réprimer tous abus possibles. La visite n'est admise que dans l'océan Indien et dans des limites déterminées qui respectent les eaux littorales de la France autour de Madagascar; elle ne s'applique qu'aux petits bâtiments à voiles de construction arabe et elle se limite à une enquête sur le pavillon si le navire relève d'un État comme la France n'admettant pas une perquisition complète à bord.

Lorsqu'il y a soupçon de traite, le navire suspect est arrêté et conduit par le capteur dans un port du pays dont il a pris le pavillon. Il y est jugé par les tribunaux de ce pays, mais en présence d'un officier du croiseur capteur. Si la traite est confirmée, l'équipage est puni et le négrier attribué au capteur comme récompense.

Ces derniers points n'ont pas été acceptés par le Parlement français, de telle sorte que les négriers ayant usurpé le pavillon français peuvent être seulement dénoncés par les croiseurs étrangers, mais ils sont jugés par les tribunaux français sans aucune ingérence extérieure. Des mesures très sérieuses ont été prises pour que les bateaux arabes relevant de notre juridiction n'emploient pas indûment notre pavillon et les infractions sont tombées à un chiffre infime. On peut dire que la traite maritime a pratiquement disparu, bien qu'il

n'en soit pas de même de l'esclavage au sein des pays encore mal gouvernés de l'intérieur de l'Afrique et dans certaines régions de l'Asie musulmane, ainsi que nous le disions plus haut.

Pour compléter nos remarques quant aux restrictions de l'indépendance des navires en pleine mer, nous mentionnerons certaines conventions internationales, applicables notamment aux pêcheurs de la mer du Nord et par lesquelles divers États se sont mutuellement autorisés à surveiller des bateaux de pêche sans distinction de pavillon.

§ 52. — **Du domaine aérien.** — Cette expression, nouvelle en Droit international public, vise la navigation aérienne et, plus généralement, l'exploitation aérienne de l'air, par télégraphie sans fil par exemple. Ce n'est guère qu'en ce qui concerne cette dernière que l'on peut relever quelques accords précis entre les États et encore sont-ils loin d'être complets. L'idée générale est que l'air doit être libre comme la haute mer, à titre de voie de communication utile à toute l'humanité et sur laquelle aucun État ne saurait établir de droit privatif. Mais on est obligé de tenir compte de la nécessité de protéger contre des abus possibles le sol recouvert par l'océan aérien. La conciliation de ces deux notions n'est pas absolument aisée et se fera sous l'empire des circonstances.

La radiotélégraphie internationale est à la fois actuellement la plus répandue et la moins gênante. Tout d'abord, il est impossible d'empêcher matériellement le passage des ondes hertziennes au-dessus du territoire et on ne pourrait qu'essayer de brouiller les signaux par des émissions bruyantes, mais, en plus du caractère peu courtois de cette manière de procéder, les méthodes actuelles de la science permettent assez facilement de se débarrasser de ces perturbations voulues. C'est ainsi que, pendant la guerre de 1914-1919, l'Allemagne, dont les câbles sous-marins ont été détruits dès le début des hostilités, a fait un usage intensif de la télégraphie sans fil pour communiquer avec le dehors, et

cela sans que jamais les Alliés aient pu arrêter cet emploi. Pour préciser, les postes allemands communiquaient journellement avec l'Espagne par-dessus la France. Il apparaît donc bien qu'en cette matière, l'air est vraiment d'un usage libre.

La radiotélégraphie internationale a un autre aspect : celui des communications à échanger entre postes de différents pays et surtout entre navires de nationalités diverses. Ici, on a dû s'entendre pour assurer une uniformité suffisante dans la réception comme dans l'émission. Une Convention de Londres de 1912 prévoit une série de règles techniques pour l'intercommunication des radiogrammes, les signaux communs à tous les pays, les taxes à percevoir, etc.

Reste la navigation aérienne proprement dite, qui commence à entrer dans le domaine des réalités. Comme nous l'avons dit, il n'y a pas encore sur ce point de législations précises, pas même d'usages dignes de ce nom. On peut, en effet, considérer que l'aviation date pratiquement de la guerre récente et, durant celle-ci, il n'était guère question de navigation pacifique par la voie des airs. Nous en sommes donc réduit à des vues d'avenir sur lesquelles nous serons bref, mentionnant toutefois que le traité de 1919 avec l'Allemagne comporte le principe du droit de survol et d'atterrissage en sol allemand pour les appareils étrangers.

Ce qui nous paraît le plus aisé à solutionner est la nationalité des appareils aériens, avions, aéroplanes, dirigeables. On n'a qu'à suivre les méthodes déjà indiquées pour les navires et notamment exiger un enregistrement par les autorités de l'État dont se réclame l'appareil. De même, celui-ci devra avoir un pavillon et une désignation extérieure aisément reconnaissables.

Pour les ports ou gares aériens, terrains de départs ou d'atterrissages, il est probable que l'on procédera par analogie avec les méthodes maritimes. Sauf le cas de force majeure, les dirigeables ou aéroplanes ne pourront atterrir qu'en des points déterminés où ils seront soumis à des règlements de police analogues à ceux de la navigation sur mer : reconnais-

sance sanitaire, visite douanière, inspection des papiers de bord, etc.

On devra également prévoir, mais ceci est déjà plus compliqué, un Code international applicable à la circulation dans l'atmosphère. Des accidents inévitables se produiraient sans cette précaution élémentaire. Le plus délicat sera de rechercher et de poursuivre les contrevenants.

Ceci nous amène à dire que la loi applicable sera celle de l'État dont relève l'appareil si celui-ci est en haute atmosphère, celle de l'État local au voisinage du sol ou à terre. On pourra prévoir des règles spéciales pour les appareils officiels, par analogie évidente avec la marine de guerre.

Enfin il faudra permettre aux États de limiter les vols trop bas, dangereux pour les populations, ou au-dessus de certaines zones militaires, sans cependant empêcher la circulation aérienne d'un pays à l'autre. La police des routes de l'air est encore à élaborer, et comme nous entrons ici dans un domaine où l'imagination a libre carrière pour l'instant, nous préférons laisser à nos lecteurs l'innocente distraction d'élaborer chacun le règlement idéal.

CHAPITRE VIII

Relations pacifiques entre les États.

Nous avons suffisamment insisté, croyons-nous, sur la nécessité, à l'époque actuelle, de relations continuelles des États entre eux et nous avons montré que tout le Droit international a pour but de réglementer ces relations en diminuant autant que possible les causes et l'acuité des conflits. Nous serons bientôt amené à discuter ces derniers, mais nous devons auparavant consacrer le présent chapitre à étudier les rapports de paix internationaux, heureusement les plus fréquents.

Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer sommairement, les relations internationales s'effectuent en principe de gouvernement à gouvernement et ce n'est qu'à titre exceptionnel que des liens se nouent entre un État et un individu étranger.

Il faut donc voir, en fait, comment les gouvernements entrent en contact les uns avec les autres, ainsi que les modalités pratiques de leurs accords. Cela revient à faire connaître quelles sont les personnes qui ont qualité pour représenter les États et quelles sont aussi les caractéristiques des conventions ou traités passés entre eux.

La représentation des États est tellement importante qu'on en a fait souvent un Droit spécial ou fondamental : Droit de représentation ou Droit de légation. Ce dernier terme exprime l'idée d'envoi d'agents représentatifs à l'étranger et les commentateurs du Droit des gens ont eu soin de distinguer le

Droit de légation actif, ou pouvoir d'envoyer des diplomates dans les autres pays, et le Droit de légation passif ou faculté d'en recevoir. Laissant de côté ces expressions d'école, nous disons simplement que tout État, à moins qu'il n'en soit expressément privé par traité, est autorisé à entrer en relations avec les autres puissances. Cela est nécessaire, d'une façon évidente, pour lui permettre de vivre de la vie internationale.

On conçoit toutefois, et il en a été longtemps ainsi, que les relations diplomatiques soient temporaires et exceptionnelles. Les États s'enfermaient dans un exclusivisme intransigeant et se méfiaient de leurs semblables, ne nouant des rapports avec eux que sous la pression des circonstances. Cependant Athènes et Rome connaissaient l'institution de délégués permanents auprès des autres peuples. Le moyen âge, avec l'individualisme féodal, y fut plutôt hostile et il fallut attendre la Renaissance pour voir reparaître le caractère stable des légations diplomatiques, principalement sur l'initiative des villes italiennes et de la papauté. Depuis Richelieu, le principe de la permanence est universellement admis.

§ 53. — **Des chefs d'État.** — En Droit international, chaque État est essentiellement personnifié et représenté par son chef, souverain monarchique ou président de république. Dans la vie courante, ce sont les diplomates qui ont la charge usuelle de la représentation diplomatique, mais ils sont toujours supposés agir au nom du chef de l'État qui les *accrédite* et auprès d'un autre chef d'État envers qui ils sont accrédités. Dans les circonstances importantes, tels que les congrès internationaux ou l'élaboration des grands traités, le chef de l'État agit personnellement, comme l'a fait le président Wilson au nom des États-Unis après la guerre de 1914-1918. Par conséquent, on peut étudier d'abord le caractère représentatif des chefs d'État.

Nous avons dit, et nous venons de le répéter, que la forme même du gouvernement est indifférente en Droit interna-

tional. Ce sera chaque constitution qui déterminera le choix du chef d'État et indiquera qui il est. Il n'y a de difficultés, d'ailleurs, qu'en cas de gouvernement nouveau, spécialement à la suite d'une révolution. On sait que, dans ce cas, intervient la délicate question de la reconnaissance, c'est-à-dire précisément l'investiture par les puissances du caractère représentatif au chef du gouvernement naissant.

Il va sans dire que tant qu'il reste chez lui et n'a pas de rapports avec l'étranger, la situation juridique du souverain dépend de la législation interne et non du Droit des gens. Mais son caractère de représentant de l'État apparaît dès qu'il sort de ses frontières.

Le chef d'État, président de république, empereur, roi, prince ou plus brièvement le souverain, peut d'abord se rendre dans un autre pays à titre officiel, soit dans un but politique, soit comme simple visite de courtoisie. Dans ce cas, on lui rend des honneurs spéciaux consacrés par la tradition. Sa personne, celles de sa famille et de sa suite sont considérées comme en dehors de la loi locale. Les souverains ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite civile ou pénale, ainsi que pour les biens leur appartenant. Par contre, eux et leur personnel doivent scrupuleusement respecter les règlements et usages du pays où ils se trouvent et s'abstenir de tout acte d'autorité revenant normalement aux pouvoirs locaux. Ces visites protocolaires ou politiques sont généralement de courte durée et, par conséquent, des incidents n'ont guère de chances de se produire. Mais s'il en survenait, le principe est bien établi par la coutume internationale et veut que le chef d'État participe pleinement, comme le pays qu'il représente, d'une indépendance totale à l'égard de la loi étrangère.

La situation opposée est celle du souverain voyageant *incognito,* comme un simple particulier. Il est alors traité comme tel, par l'excellente raison qu'on ignore sa réelle qualité. Mais celle-ci persiste quand même et produit ses effets dès que le souverain se fait connaître. Les commenta-

teurs du Droit des gens rapportent tous qu'en 1873, le roi de Hollande commit une contravention de police à Vevey, en Suisse. Aussi qu'en 1893, le sultan hindou de Johore fut poursuivi à Londres pour rupture de promesse de mariage. Les tribunaux helvétiques et britanniques se déclarèrent incompétents.

L'incognito absolu est rare, mais le *demi-incognito* est assez fréquent. Le souverain ne se cache pas ou prend un titre transparent; cependant il veut éviter l'ennui d'honneurs protocolaires continus. Il vit donc sensiblement de la vie ordinaire à l'étranger, entouré cependant de certaines marques de déférence. C'est ainsi que le président Wilson a séjourné à Paris pendant la discussion des préliminaires de paix de 1919. De même, la reine Victoria d'Angleterre vint pendant des années passer l'hiver aux environs de Nice sans apparat officiel.

En pareil cas, il n'y a aucun doute que le chef de l'État jouit d'une immunité complète à l'égard de la juridiction locale, pénale ou civile. La même protection couvre l'immeuble habité par lui que l'on doit assimiler à un hôtel diplomatique et faire bénéficier des privilèges exposés plus loin.

La question est un peu plus délicate pour la famille et la suite du souverain. Absolument parlant, l'immunité n'existe pas, ces personnes n'ayant pas le caractère du représentant de l'État, spécialement en ce qui concerne la femme d'un président de République. Dans l'usage, toutefois, par courtoisie envers le chef d'État, on leur accorde les mêmes immunités et on se contente d'un simple avis si un membre de la suite, par exemple, se met en contravention avec la loi locale.

Il faut ajouter qu'en droit, un État n'est jamais obligé de recevoir un souverain étranger dont la présence peut susciter des troubles ou créer des difficultés avec d'autres puissances. On peut donc l'engager à s'éloigner, ce qui est un acte évidemment grave. Mais si le souverain est invité ou conserve une attitude correcte, toute offense envers lui a un caractère

exceptionnellement sérieux et donne ouverture à des excuses officielles.

Assez fréquemment un État reçoit une personnalité ayant rempli les fonctions de chef d'État et ne les occupant plus. En droit pur, un ancien souverain n'a aucune qualité à revendiquer une immunité quelconque et redevient un simple particulier. La chose est certaine pour les présidents de République ayant épuisé leur mandat, elle l'est aussi pour les souverains détrônés ou renversés par une révolution. Mais la situation est moins nette pour un monarque ayant abdiqué ou ayant, volontairement ou de par la constitution, passé l'autorité à un membre de sa famille. En bonne logique, ces personnes ne représentant plus leur pays ne peuvent réclamer aucune faveur, mais, très fréquemment, on leur conserve les immunités souveraines à titre de courtoisie.

Il convient de remarquer que les rapports entretenus par un gouvernement avec un souverain chassé de son pays à la suite d'une révolution sont susceptibles d'entraîner des complications politiques. Si on lui accorde trop d'honneurs, le pays qui l'a renversé ne manque pas de protester et de prétendre qu'on intervient dans ses affaires intérieures. En sens inverse, on ne saurait exiger qu'un ancien chef d'État soit réduit au rôle d'exilé banni de partout. La conciliation de cette opposition est d'exiger de lui une attitude scrupuleusement correcte.

Les ouvrages de Droit international discutent longuement, à propos des souverains, une question difficile et d'intérêt relatif, celle de savoir si on peut les assigner devant des tribunaux étrangers, non pas à propos d'incidents de voyage ou de séjour, mais pour des faits accomplis par eux sans qu'ils aient quitté leur propre pays, par exemple pour un contrat conclu avec un fournisseur étranger.

Si le souverain a agi en tant que chef d'État et dans un but d'ordre politique, il apparaît bien que les tribunaux étrangers sont incompétents, en vertu de la règle connue de

l'indépendance des États les uns envers les autres. On ne saurait ainsi poursuivre en dommages-intérêts ni un État ni son chef pour des actes dommageables commis au préjudice d'un gouvernement ou d'un particulier étranger. On doit admettre la même règle d'incompétence si la source du procès met en jeu une question de puissance publique, telle que, d'après une décision de la jurisprudence française, une fourniture d'insignes de décorations demeurées impayées.

Dans le cas où, à l'inverse, le souverain a agi en tant que particulier, achetant par exemple des bijoux pour son usage personnel, les tribunaux étrangers doivent pouvoir se saisir du litige. On ne voit, en effet, aucune raison de faire ici une situation privilégiée au chef d'État. A plus forte raison, en est-il de même si le procès met en jeu seulement des personnes de sa famille.

Nous ne continuerons pas davantage l'étude de ce sujet ardu et peu pratique, nous contentant d'ajouter que l'on pourrait peut-être plus utilement discuter la responsabilité des souverains pour de véritables crimes contre l'humanité et le Droit des gens, tels qu'en ont commis Guillaume II et François-Joseph au cours de la dernière guerre. Théoriquement, on peut arguer qu'ils sont couverts par l'irresponsabilité judiciaire des États tant qu'il n'existe pas de justice internationale organisée. Le sentiment public est nettement opposé à cette conception trop strictement juridique à notre sens. Il y a évidemment quelque chose d'étrange à juger et à punir un individu coupable d'un seul meurtre, parfois commis dans des circonstances excusables, tandis qu'on laisse indemne un autre homme qui a abusé de sa puissance pour faire périr des millions d'êtres vivants, pour ravager des pays entiers et déchaîner sur l'humanité un fléau plus grand que ceux dus à la nature aveugle et brutale. Aussi, sous l'empire de ces sentiments, le traité de 1919 prévoit la responsabilité et la mise en jugement de l'ex-empereur d'Allemagne, Guillaume II, pour crimes contre le Droit et la morale universelle.

§ 54. — **Situation internationale de la papauté.** — En l'état actuel, la papauté ne constitue plus un gouvernement, mais le pape est considéré, à certains égards, comme un souverain. Sa situation est, en réalité, absolument unique en Droit international; elle est cependant susceptible d'être rattachée à l'étude des prérogatives réservées au chef d'État.

Un court historique de la papauté est indispensable pour comprendre les circonstances présentes. Indiquons tout d'abord que le catholicisme romain offre la particularité, partagée dans une certaine mesure avec l'Islam, d'être une religion supernationale, c'est-à dire de reconnaître un chef extérieur aux États dont dépendent les fidèles. De plus, également comme l'Islam, la religion catholique exerce et entend exercer une influence politique dans la souveraineté interne et externe des gouvernements. Qu'on l'approuve ou non, cette action existe en fait, plus ou moins accentuée suivant les temps et les pays, mais elle n'a jamais été négligeable. Il s'ensuit que le pape, directeur suprême du dogme catholique, a des rapports d'ordre politique avec les gouvernements laïques. Ce ne sont pas des relations internationales à proprement parler, la papauté n'étant pas un gouvernement, mais ces relations ont l'*apparence* de rapports entre États, puisqu'elles ont lieu avec une personnalité se trouvant en dehors du territoire et indépendante des lois nationales.

C'est là, selon nous, le véritable aspect sous lequel on doit envisager la situation du pape en Droit des gens. Mais, pendant des siècles, il y a eu un autre aspect de la question qu'on ne saurait négliger puisque le Saint-Siège n'y a pas renoncé. C'est ce qu'on appelle le pouvoir temporel.

Depuis Charlemagne jusqu'en 1870, malgré quelques intervalles parfois assez longs, les papes ont été souverains de Rome et d'un territoire avoisinant plus ou moins étendu qui formait les États pontificaux ou de l'Église. Au point de vue mystique, ce domaine temporel n'avait qu'une destination, celle d'assurer l'indépendance du souverain pontife, destination providentielle et irrévocable, rendant le territoire en

question inaliénable et inviolable. Dans la pratique courante, les États de l'Église étaient assimilés à un État quelconque et ont été augmentés ou diminués largement suivant les vicissitudes politiques. Le pape était de même considéré comme un souverain ordinaire, il signait des traités, avait un pavillon, une armée, le droit de faire la guerre, etc. Mais la théorie mystique du pouvoir temporel, après avoir servi aux papes du moyen âge à devenir les égaux des rois et des empereurs, s'était finalement retournée contre la papauté et était souvent invoquée par des gouvernements pour intervenir dans les démêlés intérieurs du souverain pontife et de ses sujets sous le prétexte que les intérêts religieux de leurs nationaux catholiques en étaient troublés.

C'est ainsi que tout le XIXe siècle a été, au point de vue du pouvoir temporel, une suite de querelles politiques entre l'Autriche, la France et l'Italie. Les armées de la Révolution française avaient conquis Rome en 1796 et l'on sait que Napoléon Ier fit prisonnier, contre tout droit d'ailleurs, le pape Pie VII. Le Congrès de Vienne crut devoir rétablir le pouvoir temporel, mais celui-ci était tellement ébranlé qu'il fut incapable de se soutenir tout seul. Les Romains désiraient des réformes et une constitution que le pape refusait, d'où des mouvements révolutionnaires fréquents dans lesquels les puissances intervenaient longuement et qui rendaient le prestige du Saint-Siège bien inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. C'est ainsi qu'après 1830, la papauté ne put demeurer à Rome que soutenue par un corps autrichien que contre balançait assez curieusement une occupation française à Ancône. De 1849 à 1870, la France fut au premier rang des puissances que préoccupait le pouvoir temporel, la question romaine comme on disait alors. Louis-Napoléon, quand il était président de la République, en 1849, n'hésita pas à envoyer une expédition vers Rome pour y renverser un gouvernement républicain et rétablir le trône de Pie IX. Plus tard, devenu empereur, Napoléon III s'obstina à maintenir la domination pontificale, en opposition absolue avec le vœu des popula-

tions et l'ardent désir de tous les Italiens de recouvrer Rome comme leur capitale. La question romaine amena de déplorables malentendus entre le cabinet de Paris et la jeune royauté de Victor-Emmanuel II. La France y perdit une bonne part des sympathies acquises par la guerre de 1860 contre l'Autriche et ce fut une des causes de la neutralité italienne en 1870. Cette même année devait voir rappeler le corps de troupes françaises en garnison à Rome et tout aussitôt les Italiens entraient dans la Ville éternelle le 20 septembre 1870. Le pouvoir temporel tombait sans qu'aucune protestation diplomatique se joignît à celle du pape.

Depuis lors, le rétablissement des États de l'Église n'a jamais été envisagé par aucun gouvernement et les mouvements d'opinion esquissés parfois en quelques pays étaient surtout motivés par des luttes politiques intérieures. Il n'apparaît pas davantage, à l'époque actuelle, que la question ait une chance quelconque d'être reprise sur un terrain pratique.

Cependant le Saint-Siège n'a en rien accepté les faits accomplis et considère le roi d'Italie comme un usurpateur en tant que souverain de Rome, car, par une contradiction bizarre, il le reconnaît très bien comme chef du gouvernement du surplus de la péninsule. La papauté persiste donc à revendiquer sa souveraineté temporelle et n'admet pas que les chefs d'États dits catholiques fassent visite au roi d'Italie. C'est à la suite d'une protestation de ce genre contre la visite du président Loubet à Rome, en 1904, que les relations diplomatiques ont été rompues entre la France et le Saint-Siège et non pas, comme on le croit parfois, sur la question de la séparation des Églises et de l'État.

En fait, d'ailleurs, la papauté entretient avec l'Italie officielle des rapports qui paraissent lui assurer une large indépendance. On en a eu la preuve au cours de la dernière guerre où, malgré l'entrée en lutte de l'Italie, le Saint-Siège a conservé une ample liberté de relations avec les Empires d'Allemagne et d'Autriche.

La disparition du pouvoir temporel n'a pas mis fin à la

situation internationale de la papauté. Nous en avons donné plus haut les raisons. Nous ajouterons que dans le passé il s'y ajoutait une prétention très précise du Saint-Siège de contrôler tous les actes de la vie politique et même privée des monarques. C'est ainsi que le pape entendait avoir le droit de créer les empereurs, d'où la célèbre querelle des Investitures au moyen âge avec les empereurs d'Allemagne. Ou encore les rois, usant mal de leurs pouvoirs, étaient déposés et leurs sujets déliés du serment de fidélité. Ce contrôle entraînait l'envoi de représentants du Saint-Siège auprès des diverses cours, ce qui a été l'origine des diplomates actuels accrédités par le pape dans plusieurs pays.

Réciproquement, les souverains laïques ont eu de bonne heure des ministres diplomatiques à Rome, pour balancer l'influence du pape dans leur politique et négocier avec lui des traités dits *concordats,* destinés à diminuer l'ingérence du Saint-Siège auprès du clergé national. Tout cela a donc amené l'institution et le maintien de relations avec le pape qui ont pris la forme de rapports internationaux, comme nous l'avons expliqué antérieurement.

On a été donc conduit à ce que le Droit des gens assimile le pape, même privé de tout territoire, à un souverain et lui reconnaît la faculté de recevoir des agents diplomatiques distincts de ceux accrédités auprès du roi d'Italie. Le pape, de son côté, expédie dans diverses capitales des représentants : les uns, temporaires ou légats; les autres, permanents, nonces et internonces. Ces représentants sont assimilés aux agents diplomatiques laïques au point de vue des fonctions et privilèges.

La papauté fait encore figure internationale par la passation de conventions religieuses spéciales ou concordats qui ne sont pas de véritables traités, tout en en ayant l'aspect extérieur. Ce sont plutôt des lois d'organisation religieuse intérieure promulguées d'accord avec le Saint-Siège. Les concordats, très en honneur pendant longtemps, sont d'ailleurs en voie de diminution constante. Le Concordat français

de 1801 a disparu depuis la séparation des Églises et de l'État en 1905. Il subsiste néanmoins temporairement en ce qui concerne le clergé d'Alsace-Lorraine.

Le pape, considéré comme souverain, a été parfois pris comme médiateur ou arbitre en cas de conflits internationaux, ainsi en 1885 entre l'Allemagne et l'Espagne. Son autorité a été, sur ce point, fortement amoindrie par le fait que l'Italie s'est opposée avec succès à la participation du Saint-Siège aux Conférences de La Haye de 1899 et 1907, ainsi qu'à son entrée dans la Société des Nations.

Il ne faudrait pas croire cependant que le gouvernement italien méconnaisse le caractère international du pape. Tout au contraire, la loi italienne dite des *garanties* (du 13 mai 1871) fait à la papauté une situation spéciale que nous allons exposer dans ses grandes lignes, d'autant plus que l'usage en a montré le bon fonctionnement général.

L'idée fondamentale de la loi des garanties est de faire disparaître tout pouvoir temporel en assurant cependant au pape une indépendance et des honneurs susceptibles de satisfaire les fidèles catholiques au point de vue religieux.

Le pape est assimilé à un souverain et a droit à une garde d'honneur, la célèbre garde suisse. Depuis 1870, le pape se considère comme prisonnier dans le Vatican et n'en sort plus. Mais sa liberté légale est entière et s'il lui plaisait de circuler dans les rues de Rome, non seulement l'autorité italienne ne l'en empêcherait pas, mais elle devrait le traiter avec les marques de respect accordées aux chefs d'État par le protocole traditionnel.

La personne du pape est inviolable, c'est-à-dire exempte de toute action de l'administration et de la justice italiennes. Il en résulte qu'il ne relève d'aucun tribunal et n'encourt aucune responsabilité légale pour aucun de ses actes. A ce point de vue, on peut dire que le pape occupe une situation unique au monde, les souverains laïques étant, au moins théoriquement, justiciables de leur propre pays, tandis que le pape, n'ayant ni territoire ni responsabilité, ne dépend de

personne. Il va sans dire que l'Italie ne saurait être l'objet de critiques quelconques au sujet des agissements de la papauté, puisque précisément elle n'a aucun pouvoir d'action sur le Saint-Siège.

Le pape a le droit de recevoir les chefs d'État étrangers, sans que le gouvernement italien puisse en prendre ombrage. Le président Wilson a fait une double visite officielle, tant à Victor-Emmanuel III qu'à Benoît XV.

L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques et leur accorde à tous les mêmes honneurs et privilèges qu'à ceux provenant d'États proprement dits.

Le Saint-Siège reçoit en jouissance gratuite et perpétuelle (outre une dotation annuelle refusée par lui) le palais du Vatican, Saint-Jean de Latran et quelques petits domaines ruraux. Ce n'est qu'un droit de jouissance et non de propriété, mais l'autorité italienne ne peut absolument pas pénétrer dans ces édifices, sauf permission du pape. Ce dernier organise la police à l'intérieur du Vatican et ce n'est que très exceptionnellement, incendie par exemple, que les fonctionnaires italiens y ont eu officiellement accès.

Il convient d'ajouter que la même inviolabilité s'étend au conclave ou assemblée des cardinaux pour élire un pape. L'Italie a toujours laissé à ces réunions la plus parfaite indépendance, mais, au conclave de 1903, on vit avec surprise l'Autriche exercer un droit de *veto* ou *exclusive* contre le candidat agréable à la majorité du conclave.

Le pape Pie X a défendu expressément aux cardinaux d'accepter pareille ingérence.

On voit par ces détails quelle est la complexité internationale du Saint-Siège, complexité faite de traditions historiques en évolution lente.

§ 55. — **Du personnel diplomatique.** — Revenons maintenant aux relations normales de gouvernement à gouvernement et occupons-nous tout d'abord de déterminer les

personnes chargées de les assurer. Nous savons déjà que l'intervention directe des chefs d'État est tout à fait exceptionnelle et que le rôle normal est dévolu à des catégories spéciales de fonctionnaires nommés à cet effet.

On pourrait croire que cette organisation relève du Droit interne de chaque pays. Cela est vrai dans une certaine mesure. Mais, en fait, tous les États ont adopté des règles sensiblement les mêmes. De plus, en raison de ce que les agents diplomatiques sont, par profession même, en rapport avec les gouvernements étrangers, leurs fonctions ont un caractère essentiellement international et dépendent largement de la coutume et des accords du Droit des gens. Il se trouve, par ailleurs, que les usages et traditions, souvent désignés sous le nom de protocoles, sont très riches, et nous nous bornerons aux points essentiels.

Nous sommes, pour commencer, amené à parler des différentes catégories du personnel diplomatique, sujet minutieusement réglé par le Droit international, comme on va le voir sans tarder.

On distingue, en premier lieu, les agents à fonctions permanentes et ceux à mission temporaire, comme la négociation d'un traité ou l'assistance à une cérémonie honorifique : mariage, couronnement d'un souverain. Les agents permanents sont de beaucoup les plus nombreux.

Le Congrès de Vienne de 1815 a hiérarchisé les agents diplomatiques en quatre classes : 1° les ambassadeurs, légats et nonces des papes ; 2° les ministres plénipotentiaires et envoyés extraordinaires (ce long titre ne s'applique qu'à une seule catégorie). On y a adjoint les internonces ; 3° les ministres résidents (créés en 1818) ; 4° les chargés d'affaires.

Il ne faut pas prendre ces désignations dans leur sens littéral. Ainsi, on emploie souvent le mot ambassadeur comme synonyme d'agent diplomatique en général. De même, un ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire n'a pas de pouvoirs spécialement pleins ni de mission plus extraordinaire que celle d'un ministre résident, etc. L'intérêt de la

hiérarchie de Vienne se rencontre au point de vue de la préséance dans les cérémonies publiques et aussi pour la réciprocité ; un État envoie en général dans un autre pays un agent de la même classe que celle conférée à l'agent qu'il en reçoit.

A côté des agents diplomatiques, on rencontre leur *suite* qui se divise elle-même en suite officielle et suite non officielle. La liste en présente de l'intérêt à cause des immunités diverses accordées au personnel diplomatique et à lui seulement.

On classe dans la suite officielle :

Les conseillers et secrétaires d'ambassade chargés d'assister et de suppléer l'agent diplomatique principal ;

Les chanceliers préposés aux archives, à la caisse et au travail des bureaux, ainsi qu'à la rédaction des pièces délivrées par la légation ;

Les interprètes dénommés *drogmans* en Orient ;

Les attachés ou élèves qui font un stage préparatoire à la carrière diplomatique ;

Les courriers d'ambassade, lesquels portent d'une capitale à l'autre les documents d'importance trop grande pour être confiés à la poste ;

Le personnel des bureaux de l'ambassade quand il est nommé directement par le gouvernement et non pas par l'agent diplomatique lui-même.

La suite non officielle comprend :

L'épouse et la famille du diplomate habitant avec lui. Par extension, on y joint les familles des personnes comprises dans la suite officielle quand elles sont logées à l'hôtel de la légation ;

Les employés et auxiliaires divers nommés par l'agent diplomatique et généralement recrutés sur place ;

La domesticité de toute catégorie.

Le personnel diplomatique de chaque gouvernement forme d'autre part une vaste organisation relevant du ministère des Affaires étrangères. En théorie, toutefois, les agents diplo-

matiques représentent directement l'État lui-même et non le ministre des Affaires étrangères. Il n'y a d'exception que pour les agents de la quatrième classe ou chargés d'affaires, lesquels sont nommés par le ministre et accrédités auprès de son collègue d'un autre pays.

Comme conséquence de leur caractère de représentants de l'État, les agents diplomatiques sont revêtus de leurs fonctions par le chef de l'État qui les envoie et s'adressent directement au chef de l'État qui les reçoit. C'est ce qu'on appelle l'investiture.

Pour y procéder, on commence par demander officieusement au gouvernement étranger si la personnalité du futur diplomate lui agrée, s'il est *persona grata,* suivant l'expression traditionnelle. Dans l'affirmative, le diplomate, en plus de sa nomination administrative (par décret en France), reçoit des *lettres de créance*. Ce sont des documents de pure forme par lesquels un souverain indique à un autre souverain qu'il lui adresse l'agent y désigné. A son arrivée dans la capitale étrangère, le diplomate a droit à une audience solennelle du chef de l'État auquel il remet les lettres de créance et, à cette occasion, sont échangés des discours de courtoisie suivant un cérémonial souvent décrit.

Ce qui est plus important, c'est de savoir qui on peut choisir comme agents diplomatiques. Nous avons déjà mentionné la coutume d'après laquelle un pays qui envoie un agent de première catégorie, c'est-à-dire un ambassadeur, en reçoit un de même classe. Il est d'usage, d'ailleurs, de réserver l'envoi d'ambassadeurs proprement dits aux grandes puissances, malgré certaines exceptions, notamment dans les rapports de la France avec la Suisse.

Le plus souvent, les diplomates sont nationaux de l'État qui les accrédite, bien que quelquefois ils aient été choisis parmi des sujets étrangers. Tantôt ils sont empruntés aux cadres administratifs et sont fonctionnaires de carrière, tantôt ils sont pris parmi des personnalités politiques ou militaires. C'est plutôt une question de circonstances.

Il y a normalement un représentant diplomatique de chaque État dans une capitale donnée. Mais parfois de petites puissances se réunissent pour nommer un seul agent ou elles accréditent un même diplomate dans deux capitales à la fois. Fréquemment aussi, les petits États ne reçoivent pas du tout de représentants de la part de pays avec qui ils n'ont pas de relations usuelles ; si le besoin s'en fait sentir, on nomme alors un diplomate en mission temporaire.

Nous rappellerons, à ce propos, que tous les États n'ont pas le droit complet de recevoir et d'envoyer des agents diplomatiques. Ce droit est le plus souvent modifié quand il s'agit d'États composés. Ainsi les unions réelles et fédérations n'ont qu'une diplomatie unique, tandis qu'au contraire les États en union personnelle ou en confédération possèdent des représentations distinctes. Pour les protectorats, le droit de légation est généralement exercé par le protecteur.

Les pouvoirs des agents diplomatiques temporaires cessent avec la fin de leur mission. Si l'agent est permanent, la cessation de ses fonctions peut être normale ou exceptionnelle.

Il y a cessation normale lorsque le diplomate change de poste et est remplacé par un collègue. L'agent demande alors une audience de courtoisie au souverain local pour lui communiquer ses *lettres de rappel* et obtenir de lui des *lettres de récréance* qui sont l'expression protocolaire de la bonne entente régnant entre les gouvernements.

Au cas où un souverain monarchique nouveau monte sur le trône, il est d'usage assez fréquent d'accréditer à nouveau auprès de lui les agents diplomatiques en fonctions auprès du monarque précédent. Il y a tout à la fois fin et reprise immédiate de la mission de ces agents.

En cas de décès d'un diplomate, la légation est gérée par un conseiller ou, à défaut, par un collègue d'une nation amie.

La mission diplomatique cesse à titre exceptionnel dans les cas suivants :

1° Par la déclaration de guerre qui rompt les relations

diplomatiques entre belligérants. Les ministres diplomatiques doivent être soigneusement protégés contre tout excès ou offense de la part de la population et rapatriés sans délai ni pouvoir d'arrestation, ainsi que tout le personnel de la légation. En 1914, les ambassades anglaise et française furent l'objet d'attaques de la foule à Berlin et l'ambassadeur français fut reconduit à la frontière danoise dans des circonstances pénibles. Au contraire, le représentant de l'Allemagne à Paris demeurait volontairement ignoré du public et put rentrer directement dans son pays;

2° Par la rupture des relations diplomatiques sans guerre, à titre d'indication de graves mésintelligences entre les gouvernements. Il y a deux situations possibles : l'agent peut être rappelé par son pays ou renvoyé par celui qui l'a reçu. Dans le premier cas, on dit que l'agent demande ses passeports, et dans le second que lesdits passeports lui ont été remis. Les passeports en question ont pour but officiel de garantir la sécurité du voyage du diplomate, mais l'autorité locale, dans tous les États civilisés, assure elle-même cette protection;

3° Par le départ spontané de l'agent qui, s'estimant offensé, prend la responsabilité sérieuse de rentrer dans son pays. Quelquefois, un conseiller d'ambassade est laissé pour gérer les affaires urgentes. Les passeports ne sauraient être refusés à un diplomate désireux de s'en aller, même si le gouvernement local n'approuve pas son départ.

Toutes ces questions ont un aspect un peu méticuleux, mais elles sont susceptibles d'avoir de graves répercussions politiques et d'entraîner des conflits internationaux. On ne saurait donc les passer sous silence.

§ 56. — **Immunités des agents diplomatiques.** — C'est un des points les mieux établis et les plus anciennement suivis du Droit international public que d'accorder aux délégués des États des faveurs et des protections toutes particulières. Dans l'antiquité, on leur conférait un caractère reli-

gieux et au moyen âge, ils étaient également placés sous la sauvegarde de l'Église et de la chevalerie. Actuellement aussi, l'opinion publique est très ferme en faveur du respect des agents diplomatiques et s'émeut de toute atteinte à leur dignité. Ainsi la guerre de 1870 éclata sur le prétexte, perfidement créé par Bismarck par la falsification de la célèbre dépêche d'Ems, d'une prétendue insulte adressée par le roi de Prusse à l'ambassadeur de France. En 1900, tout le monde civilisé fut indigné à la nouvelle de l'attaque des légations européennes de Pékin par les *boxeurs* chinois.

Le fondement des immunités des diplomates est double : d'ordre théorique et de but pratique. Théoriquement, ces personnages ont ce qu'on appelle le caractère représentatif, autrement dit ils incarnent l'État dont ils émanent et, par suite, ils participent aux obligations de respect mutuel et de courtoisie de règle entre les gouvernements. Sur le terrain des faits, l'ambassadeur d'une puissance a besoin d'une complète liberté pour défendre les intérêts dont il a la charge. Il ne doit donc rien avoir à craindre de la loi locale, ni pour lui-même, ni pour ses biens, ni pour les personnes de son entourage.

Comme toutes les puissances sont réciproquement intéressées à ce que leurs envoyés ne soient pas molestés, il s'est établi en la matière des règles internationales très strictes, souvent précisées par des lois intérieures. Le seul point vraiment discuté est la détermination du personnel auxiliaire de l'agent diplomatique et bénéficiant de la même protection que lui.

Il n'y a aucun doute en ce qui concerne la suite officielle de l'agent. Pour la suite non officielle, la protection est certainement acquise quand ce personnel aide véritablement à l'exercice de la fonction diplomatique, par exemple quand le mécanicien d'une automobile conduit l'ambassadeur; mais, par contre, des abus sont possibles quand les fonctionnaires subalternes d'une légation agissent à titre privé, notamment en contractant des dettes. Malgré ces raisons, la tendance est

d'étendre plutôt que de restreindre les immunités diplomatiques.

Ces dernières s'appliquent aux agents en mission spéciale ou temporaire, pourvu qu'elle ne soit pas secrète. C'est ainsi qu'en 1887, le gouvernement allemand dut prononcer la libération, avec excuses, d'un commissaire de police français, M. Schnœbelé, convoqué par les autorités allemandes pour affaires de service et perfidement arrêté par elles. Il y avait là une véritable mission diplomatique temporaire.

Ajoutons que les immunités en question existent dès que ceux qui en bénéficient se trouvent sur sol étranger et tant qu'ils y demeurent dans l'exercice de leurs fonctions. Cela s'applique évidemment à l'agent se rendant dans sa résidence ou en venant dans le pays où il est accrédité. Mais on suit les mêmes principes dans le cas dénommé, d'une façon peu élégante, de diplomates en transit, c'est-à-dire d'agents traversant un État autre que celui où ils sont appelés à résider, un diplomate voyageant en Espagne pour se rendre au Portugal par exemple. Il va sans dire que l'autorité locale doit être avisée de la présence du ministre diplomatique en voyage, puisqu'il n'est pas nécessairement connu. Au fond, par courtoisie internationale, un diplomate est généralement entouré d'honneurs spéciaux en dehors de son propre pays.

Il est d'usage, pour le détail de l'exposé des immunités diplomatiques, de diviser celles-ci en deux grandes catégories appelées respectivement l'inviolabilité et l'exterritorialité. Bien que ces termes soient tout juste français, le second surtout, nous les emploierons à titre de simplification.

L'inviolabilité consiste d'abord en ce que la personne de l'agent diplomatique doit être à l'abri de toute atteinte physique ou morale, tant de la part des fonctionnaires de l'État que de celle des simples particuliers. Nombre de lois pénales, la loi française sur la presse du 29 juillet 1881 par exemple, contiennent des dispositions spéciales pour la protection des diplomates étrangers, même contre une simple atteinte morale.

Les diplomates, en vertu de leur inviolabilité, jouissent d'une complète indépendance à l'égard des lois pénales et civiles de l'État où ils résident. On ne peut les poursuivre dans aucun cas ni les assigner pour aucune cause que ce soit, civile ou commerciale. Cette incompétence des tribunaux locaux est tellement absolue que les juridictions doivent l'appliquer d'office, sans que l'agent diplomatique ait à la soulever. Toutefois, cet agent peut renoncer à son privilège, par exemple en intentant lui-même un procès.

Il faut remarquer aussi que les agents diplomatiques ne sont pas au-dessus des lois, car on peut les traduire devant les tribunaux de leur propre pays. En outre, au cas où ils commettraient des infractions à la loi pénale, l'État qui les reçoit peut toujours demander leur rappel à leur gouvernement et, dans les cas graves, il a la faculté de leur remettre leurs passeports et de les inviter à quitter le territoire d'urgence. Ainsi, en 1916, les États-Unis, encore neutres, ont renvoyé en Europe les ambassadeurs d'Allemagne et d'Autriche qui, en plus de l'espionnage, organisaient des troubles sur le sol américain.

Par une conséquence un peu exagérée de l'inviolabilité diplomatique, on dispense l'agent de venir témoigner en justice. Il semble qu'on devrait pouvoir cependant solliciter sa déposition en se rendant à l'hôtel de l'ambassade.

L'inviolabilité s'applique, plus justement, aux bagages de l'agent qui sont exemptés de la visite douanière, à sa correspondance postale et télégraphique pour laquelle il a le droit d'user d'un chiffre secret. Dans les circonstances graves toutefois, le gouvernement local peut suspendre l'envoi de toute dépêche chiffrée, mais il ne doit jamais violer le secret des lettres. Il est d'usage que la correspondance diplomatique soit transportée dans des sacs spéciaux dénommés *valises* et qui doivent être toujours respectés. Mais il y a eu, en fait, tant de violation des fameuses valises diplomatiques que les documents de première importance sont convoyé par des courriers d'ambassade, lesquels sont revêtus des

immunités diplomatiques. Cela n'a pas empêché certains attentats criminels contre eux, tellement les passions politiques font parfois méconnaître toute justice.

La seconde catégorie des immunités diplomatiques a été baptisée du nom d'*exterritorialité*. On désigne par là une fiction inventée au XVII[e] siècle par le jurisconsulte Grotius et dans laquelle on considère que l'agent diplomatique est réputé n'avoir pas quitté le sol de son pays. Également, l'hôtel de l'ambassade est censé hors du territoire où il se trouve réellement. Il n'y a là, répétons-le, qu'une fiction qu'il ne faut pas pousser à toutes ses conséquences logiques, mais qui est commode pour expliquer une bonne partie des immunités diplomatiques.

Tout d'abord, au point de vue du droit civil, le diplomate conserve son domicile légal dans le pays d'origine et sa succession s'ouvrirait dans ce dernier pays. La loi locale ne peut toucher aucun de ses actes à moins qu'il ne s'y soumette expressément. Ainsi les agents diplomatiques sont dispensés des impôts dans l'État où ils exercent leurs fonctions, au moins les impôts personnels et directs. Pour les taxes à caractère industriel (postes) ou impersonnelles, comme les contributions indirectes, le personnel diplomatique doit les acquitter comme toute autre personne habitant la contrée.

Le bâtiment où habite l'agent diplomatique, l'hôtel de l'ambassade, suivant l'expression consacrée, bénéficie d'une sérieuse inviolabilité. Aucune saisie ou mesure de justice n'est possible contre lui ni contre les objets se trouvant à l'intérieur. Il y a même une immunité plus générale d'après laquelle les autorités locales ne peuvent jamais pénétrer dans l'hôtel de l'ambassadeur sans la permission de l'agent. Ce dernier est, par conséquent, maître chez lui, mais sans être cependant en situation d'abuser de la fiction de l'exterritorialité au point d'y gouverner ses nationaux. Ainsi, en 1896, le gouvernement britannique a invité le représentant de la Chine à Londres à mettre en liberté immédiate un

Chinois qui était incarcéré à la légation sous l'inculpation de menées révolutionnaires.

L'inviolabilité de l'hôtel de l'ambassade entraîne diverses conséquences intéressantes en droit pénal. Si un crime est commis à l'intérieur, la justice ne peut intervenir que sur réquisition de l'ambassadeur, mais on ne considère pas le crime comme accompli à l'étranger et il n'y a pas lieu à extradition du délinquant ni non plus livraison de ce dernier au pays dont relève la légation. En un mot, l'infraction est jugée par les magistrats locaux, mais l'arrestation et l'enquête à l'intérieur du bâtiment officiel requièrent le consentement préalable du diplomate.

Ce qui est plus fréquent, c'est que des délinquants, recherchés par l'autorité locale, se réfugient à l'ambassade. Pendant longtemps, celle-ci était considérée comme lieu d'asile et ce caractère était parfois étendu à tout le quartier, comme Louis XIV voulait le faire pour sa légation à Rome. Il y avait là une source évidente d'abus. Actuellement, le représentant étranger n'a assurément nulle envie de transformer son hôtel et les environs en refuge assuré pour les malfaiteurs d'une ville et si, par hasard, un délinquant de droit commun pénétrait à l'ambassade, l'agent ne manquerait pas d'appeler lui-même la police locale pour l'en débarrasser.

Il en va autrement lorsqu'il s'agit de réfugiés politiques. Assurément on n'est jamais obligé de les recevoir et on peut même les livrer s'ils sont entrés dans le bâtiment diplomatique. Néanmoins l'usage est plutôt contraire et les délinquants politiques ou les personnes reçues au cours d'une émeute pour des motifs d'humanité, obtiennent généralement la protection de l'inviolabilité diplomatique. Des cas de ce genre se sont produits assez souvent, soit en Orient, soit dans les États du Centre ou du Sud-Amérique. Presque toujours les diplomates ont refusé de livrer les réfugiés et ont même négocié leur départ sains et saufs. Quoi qu'il en soit, les pouvoirs locaux ne sauraient agir d'autorité pour se saisir des

réfugiés et ils doivent se borner à cerner l'immeuble, pour arrêter, en cas d'évasion, les personnes recherchées. Bien entendu, l'agent et son personnel continuent à jouir d'une complète liberté de circulation.

Comme on le voit, les agents diplomatiques sont pourvus de prérogatives très accentuées et qui les différencient nettement du régime ordinaire des étrangers et même des nationaux du pays où ils vivent. Cela est, avons-nous dit, nécessaire pour leur conserver toute liberté d'esprit dans les importantes fonctions à eux dévolues.

§ 57. — **Les fonctions diplomatiques.** — Les représentants des États ont des fonctions extrêmement variées et qui embrassent la plupart des choses d'ordre politique, sans compter de multiples attributions administratives. D'importants ouvrages ont pu être consacrés tout entiers à ces questions dont nous ne ferons ici qu'énoncer les grandes lignes.

Pour commencer par un point d'apparence secondaire, mais qui joue un rôle assez important en pratique, nous mentionnerons le cérémonial diplomatique ou protocole, c'est-à-dire la réglementation des cérémonies auxquelles prennent part les ministres diplomatiques. L'intérêt du protocole est qu'il est lié au respect dû aux États et à la défense des immunités de leurs envoyés. Les incidents de préséance, de visites officielles, d'invitations ne doivent assurément pas être pris au tragique, mais on ne saurait les négliger, car on diminuerait ainsi le prestige de son pays et sa propre considération.

A ce propos, mentionnons que l'ensemble des diplomates étrangers accrédités dans une même capitale forme ce qu'on appelle le *corps diplomatique,* qui présente, en général, une grande solidarité pour la défense des privilèges de chacun de ses membres. Il suffit qu'un d'eux ait des raisons de se plaindre pour que tous ses collègues le soutiennent auprès des autorités locales.

Il faut ajouter que le corps diplomatique est généralement

représenté par son doyen, c'est-à-dire par l'agent le plus élevé en rang et en ancienneté. Dans les capitales où existe un nonce du pape, le doyen est ordinairement ce nonce lui-même, en vertu d'anciennes traditions.

Parmi les attributions administratives des ambassadeurs, nous mentionnerons :

La surveillance et la direction des consuls dans les différentes régions de l'État où réside l'agent.

La tenue des archives de l'ambassade et la rédaction d'un journal relatant tous les faits intéressants.

La protection des droits et intérêts des nationaux, conjointement avec les consuls.

Pour déterminer quels sont ces nationaux, il est bon que ceux-ci se fassent immatriculer au consulat ou à l'ambassade et que les voyageurs se munissent de passeports soumis aux visas des représentants diplomatiques.

La délivrance de pièces diverses et la légalisation des papiers destinés à être employés dans le pays d'où provient le diplomate.

La transmission des documents relatifs à des nationaux résidant à l'étranger, pièces militaires, titres officiels, etc.

Les agents diplomatiques sont encore officiers de l'état civil au bénéfice de leurs nationaux. Ils ont pouvoir d'enregistrer les naissances, les décès, les mariages. A l'égard de ces derniers, les deux époux doivent généralement être de la nationalité de l'agent.

Les bureaux de l'ambassade, représentés par le chancelier, remplissent encore des fonctions de tutelle et de surveillance des successions des nationaux, des orphelins abandonnés et autres actes analogues.

Dans certains États, Orient et Extrême-Orient, dénommés pays de *capitulations,* les ministres diplomatiques ont des pouvoirs de police et de justice très étendus sur leurs nationaux. Nous en reparlerons à propos des consuls.

Les fonctions les plus importantes des représentants des puissances sont évidemment politiques ou diplomatiques,

c'est-à-dire d'assurer le bon fonctionnement des relations internationales.

Dans cet ordre d'idées, l'agent doit suivre de très près tout ce qui se passe dans le pays où il est accrédité. Il est assisté dans cette tâche par des fonctionnaires spéciaux, les attachés techniques : attachés militaires, navals, commerciaux, financiers, dont le nom indique assez les attributions. Des rapports sont périodiquement envoyés au ministère des Affaires étrangères, sans préjudice de communications spéciales en cas d'urgence.

Pour accomplir cette mission de documentation, l'ambassadeur et les attachés ont le droit et le devoir de s'entourer de tous renseignements possibles, mais ils doivent absolument s'abstenir de corrompre les fonctionnaires locaux, de pratiquer l'espionnage ou de le faciliter. Un diplomate digne de ce nom respecte toujours la loi locale, sans pour cela vivre dans l'ignorance. Ainsi avant la guerre de 1914, l'ambassade française à Berlin avait pu, sans commettre la moindre incorrection, prévoir l'attitude belliqueuse des dirigeants allemands et en prévenir le gouvernement français.

L'agent diplomatique est souvent appelé à fréquenter des hommes politiques du pays où il réside. Tout en prenant part à leurs conversations, souvent fort instructives, l'agent doit s'abstenir de toute immixtion dans les affaires locales et même éviter de formuler des appréciations à titre personnel. Ce n'est que dans les États en protectorat que le représentant d'une puissance étrangère peut légalement intervenir. Partout ailleurs, son immixtion est une grave incorrection.

Les diplomates ont encore pour mission de rehausser le plus possible le prestige et l'influence de l'État qui les a envoyés. Ils doivent chercher à présenter sous le meilleur jour possible ses actes politiques et économiques, trouver des débouchés commerciaux, favoriser l'action individuelle de leurs compatriotes et leur donner le sentiment du soutien en cas d'incidents.

Lorsqu'il est appelé par le gouvernement local à fournir

des explications sur les actes de son pays, l'ambassadeur est tenu à la plus grande discrétion. Il ne doit jamais divulguer les choses destinées à demeurer secrètes. Si des instructions lui ont été données, il va sans dire que ces dernières doivent être fidèlement suivies.

Enfin une attribution fondamentale des diplomates est l'art des négociations, c'est-à-dire la discussion menée par eux aux noms de leurs gouvernements respectifs en vue d'obtenir des résultats favorables aux divers intérêts, souvent contradictoires, en présence. C'est ce qu'on appelle, à proprement parler, la *diplomatie*, qu'il ne faut pas confondre avec la *diplomatique* ou étude technique des titres anciens ou diplômes.

La diplomatie demande les plus hautes qualités personnelles de science, tact et finesse. Elle s'honore toujours d'être morale et loyale. Les soi-disant habiletés ne sont que perfidies et dissimulent plus d'échecs que de succès durables.

Les négociations diplomatiques peuvent tantôt se borner à de simples échanges de vues, ou bien tendre à la solution d'un conflit, ou encore être préliminaires à la conclusion d'un accord ou traité. En raison de l'importance de ce dernier point, nous le réserverons pour un instant.

Les négociations les plus communes sont des entretiens d'ordre politique que l'ambassadeur conduit soit avec le ministre des Affaires étrangères du pays où il réside, soit avec des fonctionnaires de ce ministère. Exceptionnellement, il confère directement avec le chef de l'État. Dans divers pays, d'ailleurs, la Constitution interdit au souverain de décider sans l'assistance d'un ministre responsable.

Les entretiens diplomatiques sont ordinairement verbaux, mais presque toujours les conversations sont consignées par écrit pour en fixer les termes et le souvenir. Les communications importantes sont faites par la remise de notes écrites. On désigne sous le nom étrange de note verbale un document écrit à qui l'on ne veut pas donner une solennité particulière.

Bien que, d'une façon générale, l'agent diplomatique ne soit qu'un porte-parole de son gouvernement et qu'il soit souvent limité par des ordres précis de ses chefs hiérarchiques, sa personnalité n'en joue pas moins un très grand rôle. Il y a des ambassadeurs à esprit habile et conciliant, sachant aplanir les difficultés; d'autres, au contraire, qui tendent à l'intransigeance.

Comme exemple de négociations particulièrement dramatiques, on peut citer celles qui s'échangèrent dans les diverses capitales de l'Europe lors de la dernière semaine de juillet 1914. Les ambassadeurs de la France, de l'Angleterre et de la Russie firent à Vienne et à Berlin des efforts désespérés pour éviter la guerre voulue par l'Autriche et l'Allemagne, se heurtant partout à des phrases dilatoires ou à des refus d'accord. En même temps, les agents allemands et autrichiens, les premiers surtout, se livraient à Paris, à Londres et à Saint-Pétersbourg à des tentatives perfides de désunir les Alliés et d'amener l'abandon de la Serbie menacée par l'Autriche. La diplomatie britannique eut beau multiplier l'offre de terrains d'entente, aucun ne fut accepté et ces négociations, dépourvues d'utilité, furent closes par l'Allemagne en une série d'ultimatums à la Russie, à la France et à la Belgique. On a, en ces jours tragiques, un résumé de la diplomatie à faire et de celle à ne pas faire.

§ 58. — **Des traités entre les États.** — En raison du fait, bien connu de nos lecteurs, de l'indépendance réciproque des États, une des sources les plus importantes du Droit international public sont les conventions ou traités internationaux. On peut même dire qu'ils constituent la source écrite principale du Droit des gens et le mode normal de relations entre les divers gouvernements. Nous venons de voir que leur conclusion compte parmi les plus importantes des fonctions des agents diplomatiques. Aussi méritent-ils quelques développements.

Une question de terminologie se pose tout d'abord, sans

d'ailleurs lui accorder plus d'importance qu'elle n'en mérite. Si l'expression traité a un sens général de relations contractuelles entre les États, on distingue le traité proprement dit de la convention. Le premier mot est réservé pour désigner les accords internationaux les plus importants : on parlera, par exemple, d'un traité de paix, d'un traité de commerce. Le second terme embrasse des questions moins graves : Conventions de Berne pour l'union postale ou les transports par chemins de fer.

Les diplomates ont encore à leur disposition un nombre varié de synonymes. Ils parlent volontiers d'accord, de déclaration, de protocole, d'acte final, toutes expressions assez arbitrairement choisies suivant les circonstances et désignant au fond la même chose, c'est-à-dire un contrat international.

La conclusion d'un traité comprend trois phases principales qui ont été bien marquées dans l'élaboration des préliminaires de paix de 1919 ; ce sont : les négociations, la rédaction et la ratification.

Les négociations sont déjà connues de nous. Cependant quelques précisions supplémentaires ne seront pas inutiles. Tantôt les traités sont débattus directement avec les chefs d'État ou, tout au moins, entre les premiers ministres des États intéressés. C'est ce qui a été fait notamment pour le travail entre alliés préalable aux traités de 1919. Plus généralement, on fait appel au concours de diplomates professionnels qui sont plus libres de leurs mouvements en ce sens que, devant une difficulté imprévue, ils ont toujours la ressource de déclarer qu'ils n'ont pas d'instructions et qu'ils ont besoin d'en référer à leurs gouvernements respectifs. Parfois, les traités sont étudiés par des commissions techniques qui préparent la délibération définitive, laquelle est réservée aux représentants des États.

Les négociations ont lieu très souvent entre deux États seulement. Lorsque plusieurs puissances sont intéressées au même accord, il peut y avoir des délibérations séparées ou communes. Dans ce dernier cas, on dit qu'il y a congrès ou

conférence. La distinction entre ces deux expressions dépend surtout des personnalités qui y prennent place. Le congrès est une réunion de souverains et de diplomates, la conférence ne compte que de ces derniers. A vrai dire, le choix entre les deux termes est assez arbitraire, puisqu'au Congrès de Berlin de 1878 il n'y avait pas de chefs d'État présents, tandis que le président des États-Unis a pris part aux débats de la Conférence de la Paix de 1919. Au surplus, nous aurons à revenir sur ces points en traitant des modes de solution des conflits entre les États.

Les diplomates chargés de discuter les traités reçoivent, non pas des lettres de créances, mais des pièces dénommées *pleins pouvoirs* et certifiant qu'ils parlent au nom de leur gouvernement. L'expression *pleins pouvoirs* n'empêche pas que, sur certains points, l'agent ne s'engage que sous réserve d'en rendre compte à ses supérieurs; c'est ce que l'on appelle, dans le langage du protocole, traiter *ad referendum.*

Les négociations peuvent échouer ou réussir. Il est évident que c'est seulement dans le second cas qu'il y a lieu de passer à la rédaction du traité.

Cette rédaction est une chose de première importance, car il n'y a guère d'accords verbaux entre États et les hommes politiques doivent avoir un texte clair et précis leur faisant connaître la portée de leurs engagements.

La forme même du traité est sans importance. Il n'est pas même nécessaire qu'il prenne l'aspect d'un contrat régulier. On rencontre des accords internationaux conclus par échange de lettres, notes ou déclarations. Parfois même, les États font des déclarations d'apparence spontanée et isolée, mais la similitude concertée au fond entraîne lien entre eux. Les conventions importantes sont cependant rédigées suivant une méthode à peu près invariable.

En tête, on énumère les États participants, les noms et qualités des négociateurs et l'objet général du traité. Après ce préambule viennent les clauses généralement divisées en articles. On fait connaître ensuite la date et le lieu où le

traité a été conclu, date et lieu qui servent normalement de référence historique. Enfin, les plénipotentiaires apposent leurs cachets et signatures, le plus souvent dans l'ordre alphabétique des puissances représentées.

La question de la langue employée peut donner lieu à des difficultés. Chaque État contractant a la tendance naturelle que les négociations soient conduites et le traité rédigé dans son idiome national et assez fréquemment les exemplaires de l'accord sont en effet écrits dans la langue de la nation qui garde un exemplaire. Cette manière de faire n'est pas sans inconvénients, parce que les diverses traductions peuvent ne pas être identiques, d'où des discussions ultérieures. Il est donc bon de prévoir un texte qui fera foi en cas de divergences. C'est à une absence de précautions de ce genre qu'est due la guerre entre l'Italie et l'Abyssinie en 1896, le texte italien parlait de protectorat (sur l'Abyssinie) et celui abyssin d'amitié seulement.

Pendant longtemps, le latin, langue savante de l'Europe, était toujours usité pour rédiger les traités jusques et y compris celui d'Utrecht de 1713. Pendant tout le XVIII[e] siècle et une partie du XIX[e] siècle, le français était à peu près exclusivement employé comme langue diplomatique, malgré quelques réserves faites sur son usage obligatoire. Récemment, l'anglais, l'allemand et l'espagnol ont revendiqué les mêmes prérogatives. Mais, pour la plupart des grands traités internationaux, le français a été conservé, par exemple au traité de Berlin de 1878, aux Conférences de La Haye de 1899 et 1907 et dans beaucoup d'autres cas.

Le traité principal est souvent accompagné de clauses annexes, les unes publiques et qui sont des commentaires de points délicats, les autres secrètes qui peuvent gravement modifier le texte primordial. Disons ici que les traités secrets ne sont pas contraires au Droit des gens et qu'ils sont très nombreux dans l'histoire. Les conventions de ce genre peuvent être discutées quant à leurs répercussions sur la vie politique intérieure des pays contractants, mais il n'y a pas

de doute que les chefs d'État ont le droit absolu de conclure des accords valables sans que le public les connaisse, même quant à leur simple existence. C'est une application de l'idée qu'en Droit international les rapports s'établissent uniquement entre gouvernements et que ceux-ci sont personnifiés par le chef de l'État.

Lors des grands traités, on profite souvent de l'occasion pour promulguer des règles de Droit international par voie de déclarations qui sont, au fond, de véritables conventions diplomatiques. C'est par cette méthode qu'ont été publiés au Congrès de Vienne de 1815 des principes sur la liberté des fleuves internationaux, au Congrès de Paris de 1856 des règles touchant la guerre maritime, à la Conférence de la Paix de 1919 toute une série de dispositions sur l'organisation du travail, etc. Les déclarations de ce genre ont le grand avantage de codifier le Droit international public et d'en augmenter notablement la force.

Les traités internationaux ressemblent beaucoup à des contrats, mais ils en diffèrent sur un point essentiel. En droit civil, lorsqu'une convention est signée, elle acquiert immédiatement une valeur obligatoire complète. Pour le Droit des gens, au contraire, le traité revêtu des signatures des diplomates les plus qualifiés n'a qu'une autorité provisoire; il lui manque l'approbation des gouvernements intéressés ou *ratification*.

La ratification est l'acte par lequel le chef de l'État déclare accepter le traité et le considérer comme bon et obligatoire. C'est une formalité si nécessaire que les conventions internationales prévoient presque toujours un délai pour l'obtention des ratifications et la notification réciproque de celles-ci entre les contractants. C'est ce qu'on appelle l'échange des ratifications. Très exceptionnellement, l'accord peut être valable dès la signature des plénipotentiaires, notamment en matière d'armistice ou de conventions militaires qui suivent d'ailleurs des règles particulières.

La ratification est d'origine ancienne. Elle est motivée par

l'importance des intérêts en jeu et la crainte que les négociateurs n'aient pas été à la hauteur de leur mission. De nos jours, avec la facilité des communications, il est aisé pour un gouvernement de rester en communication constante avec ses délégués et la pratique de la ratification pourrait disparaître sans inconvénients majeurs. Il y a, en effet, quelque chose de choquant à voir un État désavouer ses représentants diplomatiques et, en fait, les refus de ratification sont devenus exceptionnels. Si un État ne veut pas accepter les termes du traité, il n'a qu'à ne pas le signer. C'est plus simple et plus loyal que de refuser, quelques mois après, de le ratifier.

Quoi qu'il en soit, la ratification des traités fait toujours partie du Droit international contemporain. Indiquons donc comment on y procède.

D'après la notion déjà connue que le souverain est qualifié pour lier l'État en Droit des gens, la ratification est l'apanage du chef de l'État dans la plupart des pays, l'exception la plus notable étant celle des États-Unis. Dans la grande République, le Sénat fédéral a, en effet, le pouvoir constitutionnel d'approuver et de rejeter les traités. Encore faut-il pour l'approbation une majorité des deux tiers après débats approfondis. L'anomalie provient de ce que le Sénat représente les États constituant l'Union américaine et ce sont ces États qui sont censés accepter le traité. En fait, le Sénat a très fréquemment rejeté des conventions signées par le président des États-Unis, notamment des accords avec la Grande-Bretagne au sujet du canal de Panama. Néanmoins, le Sénat n'a aucun droit pour intervenir dans les négociations qui sont conduites par le pouvoir exécutif seul. Il y a là un système compliqué qui gêne sensiblement l'action de la diplomatie américaine.

Revenons à la pratique européenne. La ratification émane toujours, nous l'avons dit, du chef de l'État. Dans la plupart des pays, tout acte du souverain doit être contresigné par un ministre et la ratification prend alors l'aspect d'un décret présidentiel ou d'une ordonnance royale. Il ne faut

pas d'ailleurs confondre la ratification avec la promulgation ou la publication du traité qui ont lieu aussi par les soins du pouvoir exécutif. Ainsi un traité secret est ratifié et la publication d'un accord non secret n'intervient qu'après ratification.

Le chef de l'État est maître absolu de ratifier ou de ne pas ratifier. Il n'a pas à motiver son refus, mais celui-ci est toujours un acte grave qui peut influencer la politique étrangère ou même intérieure. Dans la pratique, ainsi que nous l'avons vu, l'immense majorité des traités sont ratifiés.

Dans un certain nombre de pays, la signature du chef de l'État suffit et c'est même la règle normale, mais, très souvent, une complication supplémentaire apparaît, l'intervention des Parlements.

Pour les conventions importantes, en effet, la plupart des constitutions exigent que le souverain soit autorisé à ratifier par une déclaration des chambres en forme de loi. On a voulu ainsi réserver les droits de la nation représentée par ses mandataires directs. Cela se comprend fort bien dans les États monarchiques et, dans les républiques, la chose s'explique par la prépondérance ordinairement accordée au pouvoir législatif.

D'après la Constitution française de 1875 (L. 16 juillet 1875, art. 8 et 9), le président de la République a l'initiative et la direction des négociations diplomatiques et, seul aussi, il est maître de ratifier les traités (sauf le contre-seing ministériel toujours obligatoire). Les conventions sont rendues publiques, mais seulement si cela n'est pas contraire à l'intérêt général. Ainsi le texte de l'alliance franco-russe n'a pas été publié pendant qu'il était en vigueur.

Toujours d'après la Constitution française, l'approbation des chambres est nécessaire pour une série de conventions strictement limitées. Ce sont les traités de paix, de commerce, modifiant le territoire, engageant les finances de l'État ou touchant la situation des Français à l'étranger. Pratiquement, l'intervention parlementaire s'applique à deux actes essen-

tiels : les traités de paix et les conventions douanières, celles-ci étant heureusement les plus fréquentes.

Pour la discussion de l'approbation d'un traité, le Sénat et la Chambre des députés ont des droits absolument égaux. Leur double assentiment est nécessaire, mais dans chacune des assemblées la majorité ordinaire suffit.

La ratification d'un traité doit être intégrale en principe. C'est une question de oui ou de non. En particulier, les Chambres appelées à approuver une convention diplomatique ne peuvent pas y faire des amendements et sont obligées de le rejeter ou de l'approuver en bloc. Dans la pratique, toutefois, les choses ne se passent pas toujours avec cette rigueur. D'abord il arrive que les puissances signataires acceptent une ratification partielle, ce qui revient au fond à faire un accord nouveau. Ainsi l'Acte de Bruxelles de 1890 sur la répression de la traite des esclaves n'a été que pour partie approuvé par les Chambres françaises. La France a été néanmoins admise comme signataire du surplus du traité. D'autre part, il peut se faire que, tout en refusant une convention, le Parlement indique, par voie de résolutions, dans quel sens il souhaiterait de voir l'accord s'établir. Le gouvernement ouvre alors de nouvelles négociations sur ces bases.

Lors de l'élaboration des préliminaires de paix de 1919, les Parlements des États alliés ont manifesté, à plusieurs reprises, le désir de prendre une certaine part aux délibérations ou, tout au moins, d'en connaître les résultats principaux. Les gouvernements ont, au contraire, revendiqué énergiquement leurs prérogatives constitutionnelles de conduire seuls et en secret la marche de discussion jusqu'à l'élaboration finale du traité, lequel rentrait d'ailleurs dans la catégorie de ceux nécessairement soumis à l'approbation parlementaire. Les Assemblées législatives ont pu, toutefois, émettre leurs opinions sur les clauses désirables du traité de paix, par des résolutions ou des manifestes signés hors séances. Mais ces manifestations d'opinion ne s'adressaient

qu'au gouvernement et n'avaient aucune action officielle sur la marche des délibérations des chefs des États alliés ou associés.

Le traité, une fois ratifié, est complet. Il ne reste plus qu'à le porter à la connaissance du public, sauf pour les accords secrets bien entendu. La publication a lieu simplement par insertion dans les journaux officiels.

Indépendamment de cette publicité, il est d'usage de donner connaissance de l'accord, par voie diplomatique, aux gouvernements étrangers non signataires. Ce n'est pas une adhésion qu'on leur demande, mais seulement la notification du fait accompli. Cette communication n'est d'ailleurs nullement obligatoire. Ainsi, en 1905, l'Allemagne était mal fondée à trouver un motif de conflit contre la France dans l'absence de communication de l'accord franco-anglais du 8 avril 1904.

§ 59. — **Valeur obligatoire des traités.** — Étant donné le manque de législateur international, les traités constituent la source écrite principale du Droit des gens. Devant les inconvénients évidents d'une coutume souvent incertaine, les traités offrent l'avantage précieux de quelque chose de solide, limitant les droits et les devoirs des participants. Aussi, dans tous les temps, a-t-on accordé une grande importance aux conventions entre les États et on a admis le principe essentiel de leur force obligatoire à l'égard des contractants.

Une question souvent posée, à propos de cette valeur obligatoire, est l'influence de la contrainte sur la validité du traité. Nous ne parlons pas de la menace matérielle sur les plénipotentiaires chargés d'élaborer le texte. Non seulement des pressions de ce genre ne sont plus de mise entre nations civilisées, mais comme la signature des diplomates ne vaut que sauf ratification de l'État, il suffirait que ce dernier la refusât pour détruire l'effet de la violence exercée sur ces agents.

La difficulté apparaît quand la pression est dirigée contre l'État lui-même, ainsi qu'il arrive souvent de la part du

vainqueur à l'égard du vaincu. Même s'il n'y a pas eu guerre, il est fréquent qu'une grande puissance pèse sur une autre plus faible pour lui extorquer un consentement fort peu libre. L'Autriche en a usé ainsi plusieurs fois à l'égard de la Serbie et on pourrait en trouver maints autres exemples.

Au point de vue rationnel, il est certain que la violence ne peut créer aucun droit et qu'un traité imposé par la force n'engendre aucune obligation. C'est ainsi que la Pologne a toujours pu tenir pour nuls et non avenus les traités ayant consacré son démembrement au XVIIIe siècle et que, par un dernier outrage, ses ennemis l'avaient obligée à ratifier.

Toutefois, dans la vie internationale courante, il est difficile d'admettre l'argument de la violence parce que ce serait renverser par cela même une bonne partie des traités de paix et ouvrir de nouveaux conflits sans fin. Il est à remarquer, d'ailleurs, que les États jouissent d'une faculté spéciale, la *dénonciation,* sur laquelle nous reviendrons bientôt et qui a précisément pour objet de permettre à une nation de ne pas rester indéfiniment liée par un accord devenu en opposition avec les circonstances. De plus, les exigences abusives du vainqueur se retournent toujours contre lui. Ainsi, sans le rapt de l'Alsace-Lorraine en 1871, l'Allemagne n'aurait pas eu la France contre elle et n'aurait pas été finalement vaincue par nous et nos Alliés.

Les traités sont obligatoires à l'égard des signataires seulement, ainsi que le bon sens l'indique aisément. Mais il arrive assez fréquemment que des conventions internationales s'appliquent à d'autres que les contractants primitifs.

Le Droit international autorise, en effet, dans certains cas, un État non signataire de devenir ultérieurement partie au traité, c'est ce que l'on appelle l'adhésion ou accession, cette dernière impliquant l'idée que le nouveau venu sera considéré comme un des signataires originels. Bien entendu, tous les traités ne sont pas susceptibles d'adhésion. On ne la concevrait pas, par exemple, pour un pacte d'alliance politique sans une autorisation formelle des anciens participants.

L'adhésion ou accession est surtout réservée aux grandes conventions d'intérêt général, telles que celles sur l'union postale universelle ou pour le règlement pacifique des litiges entre les États.

On trouve encore, en Droit des gens, une clause curieuse appelée clause de la nation la plus favorisée. En vertu de cette disposition fréquente dans les traités de douane et de commerce, chaque contractant peut réclamer les avantages que son cocontractant pourrait plus tard concéder à une tierce puissance. Cette clause permet ainsi de se garantir contre une situation économique défavorable, quelles que soient les fluctuations politiques des États signataires.

L'effet obligatoire des traités subsiste tant que ceux-ci restent en vigueur. Ceci nous amène à étudier comment les traités peuvent prendre fin. Les circonstances en sont assez nombreuses d'ailleurs.

Tout d'abord, comme aisées à comprendre, les extinctions résultant de l'exécution totale du traité (par exemple, une promesse de payer dont le débiteur s'est complètement acquitté), l'arrivée du terme fixé pour les conventions temporaires (on prévoit fréquemment une faculté de prorogation expresse ou tacite), le consentement mutuel des signataires en vue de modifier ou de supprimer l'accord antérieur. Logiquement, ce consentement réciproque devrait être exigé dans la plupart des cas, mais le Droit international connaît cependant au moins trois situations dans lesquelles un traité disparaît sans que les contractants aient besoin d'y consentir ou même malgré eux.

La première situation nous est connue, c'est celle de l'annexion partielle et surtout totale. On sait que les conventions applicables à l'État démembré ou disparu ne sont qu'exceptionnellement applicables à l'État annexant, au moins pour les conventions politiques et commerciales. En d'autres termes, les charges d'un traité ne passent pas aux héritiers des signataires, à l'inverse du Droit privé.

Un autre cas de terminaison brusque des traités est la

déclaration de guerre entre les contractants. Nous préférons en renvoyer l'étude au moment où nous parlerons des effets de la déclaration de guerre.

Reste la troisième situation que nous avons mentionnée un peu plus haut : celle de la dénonciation, d'apparence étrange et, en toute occurrence, spéciale au Droit des gens.

La dénonciation consiste, de la part d'un État, à notifier à un autre qu'il entend ne plus observer le traité qui les lie. Cela paraît tout à fait contraire au respect dû aux conventions. Il y a cependant quelques bonnes raisons en faveur de la dénonciation dont on a abusé d'ailleurs.

La meilleure est celle, déjà bien souvent citée, de l'absence de tribunal supérieur aux États. Lorsqu'une puissance, par suite de changements survenus dans sa constitution intérieure ou dans la situation politique étrangère, estime que le traité est incompatible avec le nouvel état de choses, rationnellement il faudrait un arbitre pour estimer la justice de sa demande. Faute d'une institution commode et pratique de l'arbitrage international, les États usent de leur droit d'indépendance et se dégagent du traité par voie unilatérale.

D'autre part, nombre de conventions sont conclues sans limitations de durée et comme les États ne meurent pas aisément, ils finiraient par se trouver engagés dans des liens plus que séculaires, se superposant les uns aux autres d'une façon inextricable. Sans doute, les conventions finissent par tomber en désuétude avec le temps et par être oubliées en pratique. Mais si l'un des intéressés fait surgir du passé un accord perdu de vue, la dénonciation est à peu près la seule méthode de résister à sa prétention.

La dénonciation se base encore sur le Droit suprême de conservation des États. Une puissance gravement menacée par l'exécution d'un traité le rejette au nom de sa légitime défense. Mais cette justification est celle qui prête tout particulièrement à des abus, puisque la légitimité de la défense est estimée par l'intéressé lui-même.

Il y a un moyen de dépouiller la dénonciation de son carac-

tère arbitraire et injuste : c'est de la prévoir d'avance dans la convention. La clause est courante dans les traités de douane, parce que les conditions économiques évoluent sans cesse, et un régime commercial, favorable à une époque, devient nuisible quelques années plus tard. Parfois, on autorise la dénonciation de l'accord à toute époque et immédiatement; plus généralement, la dénonciation ne peut avoir lieu qu'à l'expiration de certaines périodes ou après préavis de plusieurs mois.

Mais la pratique internationale admet la faculté de dénoncer les traités même ne comportant pas de clauses à cet effet. On en excepte pourtant les traités de paix et ceux ayant entraîné des modifications de territoire ou plutôt la dénonciation en ce cas équivaut à une déclaration de guerre.

En toute occurrence, le fait de dénoncer un traité est un acte sérieux, pouvant amener un grave différend avec les autres signataires du traité.

Connaissant ainsi comment sont établies et comment finissent les conventions internationales, il ne nous reste plus qu'à préciser leur force juridique pendant leur durée de validité.

Le principe a été posé par nous et chacun le sait d'avance. Les États, comme les individus, doivent strictement observer la parole donnée. On se rappelle la surprise et l'indignation générales lorsque, au début de la guerre de 1914, les Allemands osèrent déclarer que pour eux les traités n'étaient que des « chiffons de papier ». On peut dire, sans exagération, que cette expression restera légendaire, à la fois comme preuve du cynisme teuton et de l'importance que le monde civilisé attache au respect des traités.

La meilleure protection des traités est l'honnêteté des gouvernements. Comme il arrive, nous venons de le voir, que celle-ci est parfois défaillante ou absente, les conventions internationales sont, dans certains cas, renforcées de garanties matérielles. Celles-ci sont d'ailleurs d'origine ancienne, car l'antiquité pratiquait couramment le serment religieux et la

dation d'otages, deux choses tombées en désuétude de nos jours, sauf peut-être à l'égard de peuples sauvages. Les garanties modernes des traités consistent en général en la cession temporaire de territoires ou de domaines ou de sources de revenus; on y ajoute, surtout après une guerre, l'occupation militaire du pays vaincu. Les Allemands ont procédé de la sorte contre la France en 1871 et, en 1919, les Alliés ont pris à leur tour sur le Rhin des sûretés du même ordre. Quelquefois aussi une puissance garantit l'exécution des engagements d'un autre État par une convention annexe qui ressemble beaucoup au cautionnement. On peut en citer comme exemple la garantie de l'Angleterre, de la France et de la Russie accordée à la Grèce en 1898 pour lui permettre d'emprunter en vue de payer une indemnité de guerre à la Turquie.

La charge de l'exécution des traités incombe surtout aux gouvernements qui les ont signés. S'il s'agit d'une convention secrète ou de nature strictement politique, comme une alliance, il n'y a pas lieu d'aller plus loin. Si, au contraire, le traité est promulgué et publié comme une loi, il prend un véritable caractère législatif et s'impose aux particuliers comme aux tribunaux. Ainsi, en France, la méconnaissance par un tribunal de traités de ce genre serait un cas de cassation du jugement. Les autorités judiciaires sont également compétentes pour interpréter les clauses de la convention qui leur est soumise, étant entendu que cette interprétation ne s'applique qu'au litige en suspens. C'est surtout à propos de conventions relatives aux intérêts privés que ces questions se posent. Mais on pourrait souhaiter qu'une juridiction internationale soit instituée pour interpréter les accords entre les États et veiller à leur exécution.

§ 60. — **Des consuls.** — Pour terminer ce chapitre consacré aux relations pacifiques des États entre eux, nous croyons devoir consacrer quelques développements à l'institution des consulats, chose très répandue et pratique, offrant

en même temps d'évidentes analogies avec l'organisation du service diplomatique.

Les consuls sont des personnes établies en pays étranger et plus spécialement chargées de la protection des intérêts et des droits des nationaux d'un État. C'est dire que, sur ces points, leurs fonctions étaient déjà assurées par les agents diplomatiques, mais il n'y a qu'un ambassadeur par État et résidant ordinairement dans la capitale. Ses nationaux répartis sur l'ensemble du territoire, ne pourraient pas aisément faire appel à sa protection, tandis que les consuls, installés un peu partout et spécialement dans les ports et les villes importantes, sont plus accessibles et peuvent en même temps mieux surveiller les intérêts de leur pays.

Les Grecs et les Romains n'ignoraient pas les services que peuvent rendre des personnes chargées de la défense des étrangers, mais la forme et le nom des consulats modernes viennent des croisades. Celles-ci échouèrent au point de vue religieux, puisque les Lieux Saints n'ont été reconquis par les chrétiens qu'en 1918, mais les croisés emmenaient à leur suite une série de négociants qui s'établirent hardiment dans le Levant et y demeurèrent au milieu des Musulmans redevenus maîtres du pays. Il se forma ainsi dans la plupart des ports d'Orient des sortes de colonies chrétiennes se réclamant des grandes villes commerçantes de la Méditerranée. On trouvait par exemple, la colonie des marchands de Venise, celle des Génois, celles des corporations de Montpellier ou de Barcelone, etc.

Ces groupements chrétiens, se jalousant les uns les autres et perdus au milieu d'une population hostile, éprouvèrent rapidement le besoin de se grouper par quartiers et de se donner une organisation municipale autonome. Pour profiter du prestige des souvenirs romains, les chefs de ces groupements prirent le nom de *consuls,* en symbole des magistrats souverains de la Rome antique.

Ces consuls étaient donc des notables choisis sur place par leurs coreligionnaires, mais dès le XIIIe siècle, on voit appa-

raître d'autres consuls, envoyés directement d'Europe par la métropole, Marseille en l'espèce, pour surveiller et protéger leurs concitoyens. Cette seconde catégorie de consuls devint rapidement la plus importante et l'institution se généralisa même dans les pays chrétiens. Ce n'est toutefois qu'au XVII[e] siècle que l'on trouve les consulats vraiment organisés sur un plan analogue à celui actuel. Colbert notamment en France s'en occupa activement et établit un service consulaire très complet, principalement dans les pays musulmans.

Les consulats présentent, avec les services diplomatiques proprement dits, la caractéristique d'être établis d'une façon presque identique dans tous les États.

Nos explications pourront donc être d'ordre général et consacrées à l'étude successive de l'organisation, des immunités et des fonctions des consuls.

Tout d'abord, il faut distinguer deux grandes catégories de consuls dont l'origine est expliquée par l'historique sommaire esquissé plus haut. On rencontre en premier lieu les consuls de carrière et, en deuxième, les agents consulaires. Quelquefois on emploie respectivement les expressions latines de *consules missi* et de *consules electi*. Ces termes indiquent bien l'origine historique : les *consules missi* ou de carrière étant des fonctionnaires délégués à l'étranger par un gouvernement, tandis que les *consules electi* ou agents consulaires sont recrutés sur place parmi les notables d'une ville, bien qu'ils ne soient plus élus comme au moyen âge.

Les consuls de carrière ou consuls proprement dits forment un corps hiérarchisé qui dépend du ministère des Affaires étrangères. Nous savons déjà que l'ensemble des consuls envoyés dans un pays déterminé sont aussi soumis à la surveillance de l'ambassadeur de leur gouvernement dans ce même pays. Il est bon d'ailleurs de savoir que les consuls de tout rang ont des attributions égales et le droit de correspondre directement avec le ministre des Affaires étrangères. La division en consuls généraux, consuls de première et de deuxième classes et vice-consuls, n'a qu'une valeur adminis-

trative au point de vue des traitements. L'expression de vice-consuls est fréquemment employée aussi pour désigner de simples agents consulaires.

Les consulats comptent encore un personnel auxiliaire qui rappelle la suite des diplomates. Ce personnel comprend des interprètes (désignés en Orient sous le nom de *drogmans)*, des élèves-consuls, des attachés commerciaux ou économiques et surtout des chanceliers. Ces derniers personnages cumulent les fonctions d'archivistes, de notaires, de trésoriers et ont la direction des bureaux du consulat.

Les consuls de carrière et leurs subordonnés ont la qualité de fonctionnaires de l'État qui les envoie et ne peuvent se livrer à aucune profession ni commerce. Ils sont rétribués uniquement par leur gouvernement et c'est à celui-ci que vont les taxes que les consuls perçoivent sur les actes dressés par eux.

Les agents consulaires peuvent être d'une nationalité quelconque ; souvent même, on les choisit parmi les nationaux du pays où ils exercent leurs fonctions. Des commerçants notables ou des courtiers maritimes sont fréquemment institués agents consulaires. C'est dire qu'ils peuvent se livrer à toutes opérations en dehors de leur service. Ils ne sont d'ailleurs pas payés mais ils conservent le produit, très minime généralement, des impôts perçus sur les visas et certificats à eux demandés. Les agents consulaires sont parfois nommés directement par le gouvernement qu'ils représentent ; dans d'autres cas, ils sont institués par le consul le plus proche et sont alors ses simples préposés.

Les consuls ne sont pas des agents diplomatiques et n'ont, par conséquent, pas besoin d'être accrédités de souverain à souverain. Néanmoins, ils ne peuvent entrer en fonctions qu'après un certain cérémonial destiné à prévenir de leur arrivée les autorités locales et à obtenir la collaboration de celles-ci.

Les consuls de carrière sont, nous le savons, directement nommés par l'État dont ils défendent les intérêts. En France,

leur nomination a lieu par décret du président de la République, contresigné par le ministre des Affaires étrangères. De plus, la nomination est transmise, par voie diplomatique, au ministre des Affaires étrangères du pays où le consul est envoyé. Ce dernier ministère, par une évidente analogie avec ce qui se passe pour les ambassadeurs, peut refuser d'accepter telle ou telle personne comme consul et sans avoir à motiver son refus. Si le consul est agréé, alors le gouvernement local doit l'autoriser spécialement à entrer en fonctions. C'est ce que l'on appelle la délivrance de l'*exequatur* (qu'il soit admis). En France, l'*exequatur* est accordé par un décret publié au *Journal officiel* et qui délimite en même temps les départements dont le consul est autorisé à s'occuper.

En ce qui touche les agents consulaires, fréquemment il n'y a pas lieu de leur attribuer l'*exequatur* et on se contente de notifier leur existence aux autorités locales.

Au cas où il s'agit d'États en protectorat, la désignation des consuls peut soulever quelques difficultés politiques. Le principe est que les consuls doivent être institués auprès de l'État protecteur, sensiblement comme en matière de représentation diplomatique.

Passons maintenant aux immunités des consuls. Le principe général est que ces derniers ne représentent pas leur État et, par conséquent, ont des immunités moins étendues que celles des agents diplomatiques. Cependant, pour le bon accomplissement de leur mission, une certaine protection leur est nécessaire à l'égard des pouvoirs locaux. Ajoutons que dans les pays non chrétiens désignés sous le nom de pays *à capitulations* (Orient, Perse, Chine), les consuls jouissent pleinement des mêmes privilèges que les diplomates de tout rang.

Dans les États civilisés, il faut distinguer les immunités accordées aux consuls de carrière et celles, beaucoup plus réduites, réservées aux simples agents consulaires. Ces derniers ne peuvent réclamer que deux choses : le droit d'arborer le pavillon de l'État qui les a institués et l'interdiction,

pour les autorités locales, de s'emparer des papiers relatifs à leurs fonctions consulaires. Hors cela, les agents consulaires sont pleinement soumis à la loi du pays où ils résident.

Il en va différemment pour les consuls proprement dits. Tout d'abord, ils sont le plus souvent investis d'une inviolabilité personnelle, sauf le cas de crime flagrant. Quand un consul se rend coupable d'une infraction, il est d'usage de demander son rappel à son gouvernement et, en cas de refus ou d'urgence, on retire l'*exequatur* au consul qui redevient un simple étranger susceptible d'expulsion. Ainsi, en 1915, les Alliés, exerçant de fait l'autorité à Salonique, ont pu légitimement conduire en Suisse les consuls des puissances ennemies qui étaient demeurés et se livraient à l'espionnage.

L'inviolabilité des consuls ne va pas jusqu'à les mettre d'une façon complète au-dessus des tribunaux locaux ; mais il est rare qu'on les poursuive en matière pénale. Au civil, la juridiction locale est incompétente pour apprécier les actes des consuls dans l'exercice de leurs fonctions, car ce serait s'immiscer dans l'administration d'un gouvernement étranger. Les consuls restent justiciables des tribunaux locaux, à la différence des agents diplomatiques, pour les faits accomplis par eux comme particuliers, un contrat pour des fournitures d'habillement par exemple.

Par un usage assez contestable, les consuls sont généralement dispensés de venir déposer en justice. On les exempte aussi, sous condition de réciprocité, du paiement des principaux impôts directs.

Nous avons mentionné, à propos des agents consulaires, le droit au pavillon et l'immunité des archives officielles. Donnons quelques précisions.

Les consuls peuvent d'abord installer sur l'immeuble où sont leurs bureaux l'écusson et le pavillon de leur pays. Généralement, cela ne souffre aucune difficulté, mais il y a un certain tact à observer dans les contrées où le consul représente un État peu sympathique. Ainsi, on aurait vu avec déplaisir, en France, un consul allemand pavoiser pour

l'anniversaire de la bataille de Sedan. D'autre part, si, en règle générale, les consuls arborent leurs couleurs les jours de fête de leur propre pays, ils doivent ainsi, à titre de réciprocité, s'associer aux pavoisements d'usage dans les villes où ils résident.

L'autorité locale doit prendre, le cas échéant, toutes mesures utiles pour que les écussons et pavillons des consulats soient à l'abri des atteintes et même des offenses de la population. Cela est arrivé quelquefois. En ce cas, le gouvernement intéressé a toujours réclamé et obtenu des excuses officielles.

L'inviolabilité des locaux et bureaux consulaires est une chose importante. Ce n'est pas que ces locaux jouissent de l'exterritorialité accordée aux hôtels des ambassades (excepté dans les pays de capitulation). Ainsi le consulat n'est pas un lieu d'asile pour les délinquants, même politiques. Il est cependant de courtoisie internationale de n'y pénétrer qu'avec l'agrément du consul. Mais les perquisitions et saisies ne doivent, en aucun cas, atteindre les papiers et archives officielles du consulat. Ce point est constant et a été notamment précisé, en 1888, à la suite d'un incident survenu à Florence où la justice italienne avait saisi, au consulat de France, des pièces dépendant de la succession d'un Tunisien protégé français. Le cabinet de Rome a dû accorder des réparations et des excuses.

Il est recommandé, pour mieux assurer l'inviolabilité des archives, de les séparer matériellement des appartements privés du consul.

Les immunités consulaires sont d'ailleurs assez variables suivant les contrées.

D'une façon générale, elles sont d'autant plus étendues que le pays est moins civilisé et, en Orient, les consuls ne se distinguent guère des agents diplomatiques. De plus, de nombreuses conventions, basées sur le principe de la réciprocité, peuvent diminuer ou augmenter les prérogatives consulaires. Tout incident, à propos de ces prérogatives, a

toujours une certaine gravité. Ainsi, en 1908, l'Allemagne s'est mise en état de tension grave avec la France, sous prétexte de molestation subie par les agents de son consulat à Casablanca, lequel dirigeait pourtant une véritable agence de désertion.

§ 61. — **Attributions des consuls.** — C'est là un sujet très ample dont voici les grandes lignes.

Les attributions plus spécialement réservées aux consuls sont la surveillance et la protection de leurs nationaux établis à l'étranger. Cette mission serait difficilement remplie par un ambassadeur habitant la capitale et, d'autre part, elle est la charge principale tant des consuls que des simples agents consulaires.

Les consuls peuvent agir, soit à la demande de leurs nationaux, soit d'office. Mais il est bon qu'ils connaissent par avance la liste complète de leurs ressortissants.

Aussi les Français qui résident à l'étranger sont-ils invités à se faire inscrire ou immatriculer au consulat le plus proche. Ceux en voyage ou de passage font bien de se munir d'un passeport établissant leur nationalité et leur permettant de demander, le cas échéant, l'appui du consul.

Il est difficile de préciser dans les détails la mission de protection incombant aux consuls. A l'égard de leurs nationaux malades ou indigents, ils doivent chercher à leur venir en aide ou à assurer leur rapatriement. Lorsque des délits sont commis par leurs ressortissants, les consuls n'ont pas mission de les innocenter, mais de veiller à ce qu'ils soient jugés sans défaveur et avec justice. De même, les consuls veillent à éviter les abus et exploitations des autorités locales contre leurs nationaux, sans aller jusqu'à exiger des privilèges en leur faveur. Ils surveillent aussi les successions et les biens laissés à l'étranger à l'abandon.

Les consuls peuvent encore, ce sont surtout des questions d'espèces, servir de soutien et de conseils officieux pour leurs nationaux dans l'embarras. Leur influence dépend évidem-

ment de leur personnalité et aussi du milieu ambiant. Un consul agira plus énergiquement dans un pays peu civilisé que dans une ville d'une des grandes puissances européennes.

A titre exceptionnel, les consuls sont parfois appelés à défendre les intérêts de personnes autres que leur nationaux. Cela peut se produire en cas de guerre ; les belligérants confient alors à des puissances amies la défense de leurs ressortissants après le départ des consuls. En outre, dans les pays d'Orient et en Chine, des traités spéciaux autorisent les consuls de France à protéger les établissements religieux et catholiques de n'importe quelle nationalité. C'est ce que l'on appelle couramment le protectorat des missions d'Orient, bien qu'en fait cette protection puisse s'étendre à des individus isolés.

L'Allemagne a fait de nombreuses tentatives pour enlever ce droit aux consuls francais, mais la papauté s'y est toujours opposée. Il est à remarquer toutefois que nos consuls n'ont pas un monopole de protection. Ainsi un religieux espagnol a le droit de s'adresser à son propre consul, aussi bien qu'au représentant français. Mais, dans l'ensemble, l'influence française, reconnue tant par le Saint-Siège que par les traités, s'est maintenue prépondérante.

Les fonctions des consuls, qu'il nous reste à examiner, sont encore plus multiples que celles des agents diplomatiques. Sur un certain nombre de points, elles sont identiques, comme nous allons le voir tout de suite.

D'abord, assez fréquemment, les consuls sont chargés de missions diplomatiques, soit temporaires, soit permanentes. Il peut même arriver qu'ils soient pourvus du titre formel de ministre plénipotentiaire ou de chargé d'affaires.

Même sans mission diplomatique, les consuls sont invités à surveiller l'état politique et économique du pays où ils résident, en s'abstenant soigneusement d'exercer ou de favoriser des actes d'espionnage et en évitant également d'intervenir dans les discussions politiques et sociales.

Au point de vue économique et commercial, le rôle des

consuls acquiert une grande importance. La tendance moderne est, en effet, de leur demander un appui puissant pour développer le commerce de leur pays à l'étranger et on a même proposé de les rattacher au ministère du Commerce. Sans aller jusque-là, on a créé, dans les grands consulats, des postes d'attachés commerciaux et on demande à tous les consuls des rapports fréquents sur les questions économiques. Les consuls peuvent agir de deux façons différentes : soit en faisant connaître à des négociants établis dans leur État d'origine les débouchés possibles à l'étranger, soit en cherchant à mettre les populations au milieu desquelles ils vivent en rapport avec des commerçants de leur pays.

Les attributions des consuls sont très développées en ce qui concerne la marine marchande, ce qui explique la présence de nombreux consulats dans les grands ports. Ils visent les pièces de bord, assistent les capitaines en cas de difficultés, s'occupent des marins malades, délivrent des certificats de santé, etc. Ils sont aussi appelés à faciliter les relations de la marine de guerre de leur pays avec les autorités locales.

Les bureaux du consulat remplissent beaucoup de besogne administrative. Ils transmettent les pièces officielles et militaires aux nationaux établis dans la circonscription du consul. Ils leur servent d'intermédiaire auprès des pouvoirs locaux.

Les consuls sont encore officiers de l'état civil et officiers ministériels à l'égard de leurs nationaux, les chanceliers étant en fait chargés spécialement de ces diverses attributions. Tous ces points sont, comme nous le disions, sensiblement les mêmes qu'à propos des agents diplomatiques. Seulement, en fait, les consuls remplissent ces fonctions plus fréquemment que les diplomates, par la simple raison qu'ils sont plus nombreux et plus à portée des intéressés.

Ceci nous amène à parler d'une dernière fonction des consuls, celle de rendre la justice, fonction particulière et qui est une survivance très nette de l'origine historique des con-

sulats par les croisades. On se rappelle, en effet, que les communautés chrétiennes d'Orient s'étaient donné des magistrats locaux qui les gouvernaient et faisaient fonction de juges. Les Turcs, assez indifférents à l'application des lois civiles aux chrétiens, laissèrent se développer l'institution des juges locaux et il fut admis, comme une règle essentielle, que les tribunaux musulmans ne s'occuperaient pas d'affaires concernant les chrétiens.

Au xvie siècle, avec l'influence prépondérante que prit alors la France en Orient, les sultans de Constantinople conférèrent aux représentants du roi le soin de rendre la justice à l'égard des Européens trafiquant dans l'Empire ottoman. Les conventions réglant ces points, probablement parce qu'elles étaient rédigées en chapitres (*caput*), ont reçu le nom de *capitulations* (qu'il ne faut pas confondre avec les capitulations de guerre), et les contrées où les consuls ont des pouvoirs de juridiction s'appellent par extension pays de capitulations. En ce qui concerne la France, le premier de ces traités date de 1535 sous François Ier. Il convient de citer ensuite la convention très importante de 1740, confirmée par des traités postérieurs, celui de 1861 notamment. Ajoutons que les prérogatives réservées primitivement aux consuls de France ont été revendiquées et obtenues par les autres puissances, bien qu'en cas de doute sur la nationalité d'un Européen, le consul français reste compétent.

Le régime dit des capitulations, d'abord réservé exclusivement à l'Empire ottoman, a été étendu avec peu de modifications à d'autres États de civilisation considérée comme trop différente de la nôtre. Les principaux de ces États sont l'Abyssinie, la Perse et surtout la Chine. Il convient de mentionner l'Égypte avec des réserves. Quant au Japon, après avoir longtemps été considéré comme pays de capitulation, il a retourné la situation dans les dernières années du xixe siècle. Non seulement les consuls étrangers n'ont plus de pouvoirs de juridiction dans l'Empire du soleil levant, mais les consuls japonais exercent ces prérogatives en Chine et en Orient.

Nous donnerons quelques indications concernant surtout l'Empire ottoman dont le régime a toujours servi de modèle aux autres. Toutes ces questions sont en train de subir, d'ailleurs, de graves modifications par suite des répercussions de la guerre récente qui a fortement diminué les territoires relevant de l'autorité turque.

Le principe fondamental des capitulations est que les Européens sont soustraits aux impôts, aux lois, aux règlements de l'autorité musulmane et qu'ils relèvent exclusivement de leurs consuls. Ceux-ci ont donc un pouvoir de police très caractérisé et nécessaire, puisque sans lui les Européens en Orient ne seraient soumis à aucun contrôle. Ce pouvoir de police a été très étendu, puisque, au XVIII[e] siècle encore, il fallait l'autorisation consulaire pour s'établir, se marier ou trafiquer dans le Levant. Actuellement, les consuls peuvent encore arrêter et renvoyer dans la métropole les Français troublant l'ordre ou poursuivis par la justice de la mère patrie, même pour délit politique ou militaire. Nous indiquerons aussi que le bénéfice des capitulations s'étend aux étrangers européens protégés par la France, ainsi qu'aux employés, même indigènes, attachés au consulat.

Les particularités les plus remarquables des capitulations concernent les juridictions. En matière civile ou commerciale, le consul, seul ou assisté d'assesseurs, est le juge de droit commun. Si le débat a lieu entre plaideurs de nationalités différentes, le procès est jugé par le tribunal consulaire du défendeur. Au cas où un indigène est intéressé à l'affaire, suivant les localités, on porte le procès devant le consul ou devant un tribunal mixte dont les débats sont surveillés par un représentant du consulat. On admet, en outre, l'appel, pour les litiges importants, devant une cour de la métropole du consul.

En matière pénale, chaque inculpé est jugé par le consul de sa nationalité, même en cas de complicité entre plusieurs délinquants de diverses origines. Toutefois, le consul ne juge que les infractions légères. Celles graves, les crimes pour les

Français, sont seulement instruites par le consul et l'inculpé est jugé en France par la Cour d'appel d'Aix sans assistance du jury. Si la victime est un indigène, la Porte revendique la punition du coupable, mais, presque toujours, le consul impose encore sa propre juridiction.

Les complications de la juridiction consulaire, surtout entre étrangers non nationaux du même pays, ont amené la création en Égypte de tribunaux mixtes composés d'indigènes et de juges appartenant à plusieurs États européens; les pouvoirs des consuls sont réduits aux litiges entre nationaux seulement. Les tribunaux mixtes égyptiens, comprenant trois juridictions de première instance et une Cour d'appel à Alexandrie, appliquent un Code spécial dérivé du Droit français. Créés en 1875, ils n'ont qu'une existence temporaire, renouvelable tous les cinq ans, et il convient de s'attendre à les voir remplacés par des juridictions purement britanniques.

En Chine, les attributions judiciaires des consuls sont calquées sur celles de leurs collègues en Turquie. De plus, dans les principales villes chinoises où résident des Européens, ceux-ci sont groupés en quartiers ou *concessions,* lesquels sont fermés à toute immixtion de la police ou de l'administration locale et gouvernés au contraire par le consul, parfois assisté d'une municipalité élue par ses concitoyens. C'est, on le voit, l'application du système usité par les chrétiens du temps des croisades et en même temps le maximum des pouvoirs des consuls, ainsi transformés en véritables gouverneurs de colonies.

CHAPITRE IX

Les conflits entre États et leur règlement.

Nous nous sommes jusqu'ici occupé surtout des relations pacifiques entre les États, bien qu'ayant, à maintes reprises, fait allusion à leurs différends possibles. Nous allons maintenant porter notre attention sur ces conflits eux-mêmes qui forment malheureusement une très grande partie tant de l'histoire politique que du Droit des gens lui-même.

Les hommes ayant entre eux de fréquentes discussions et aucun de nous ne passant sa vie sans quelque désaccord, plus ou moins sérieux, avec ses semblables, il est chimérique d'espérer, d'ici de longs siècles, que les sociétés humaines puissent vivre en parfaite harmonie. Le grand ressort de la vie économique est encore trop l'intérêt personnel ou, tout au plus, l'intérêt du groupe. Des heurts se produisent donc entre intérêts contraires ou simplement non convergents. En outre, la nature humaine est surabondamment riche, malgré les efforts de la morale, en éléments perturbateurs : orgueil, désir de domination, amour de la violence, impatience à supporter des limites, etc.

Il faut donc s'attendre à des litiges et à des conflits dès que les hommes sont en relations entre eux et un des principaux besoins d'une nation organisée est le règlement de ces litiges. L'administration de la justice et le maintien de l'ordre sont des éléments fondamentaux de tout gouvernement digne de ce nom. Tout est loin d'être parfait sur ces points à l'intérieur des États, et les guerres privées, le règlement du différend

par la loi du plus fort, ont à peine cessé d'être officiellement admises depuis quelques siècles. Elles subsistent même, au fond des choses, plus souvent qu'on ne le croit.

Quoi qu'il en soit, les bases essentielles de la paix civile sont une loi égale pour tous, des tribunaux chargés de l'appliquer et une force publique pouvant la faire respecter. Nous savons que ces trois éléments font défaut, en principe, dans le Droit international public. Nous sommes donc obligés de nous attendre à des chocs violents entre les États, ce que la réalité ne confirme que trop.

On peut remarquer, par surcroît, que les conflits internationaux sont normalement plus difficiles à solutionner que ceux entre particuliers, même si le Droit des gens comportait une justice complètement organisée. En effet, les intérêts en jeu sont beaucoup plus grands et touchent, non plus un individu, mais des milliers ou des millions. Les répercussions de la solution à intervenir peuvent se répercuter sur des générations. D'autre part, les États en opposition ont le sentiment d'être forts et, par conséquent, sont peu disposés à s'incliner devant des raisonnements moraux et juridiques. L'impulsion première des gouvernements en conflit est donc de maintenir chacun intégralement leurs prétentions et de recourir à la violence pour les imposer à leurs adversaires. En termes plus simples, la guerre est la solution à laquelle l'esprit humain tend en quelque sorte fatalement.

La connaissance la plus élémentaire de l'histoire et les événements actuels montrent assez l'immense importance des luttes armées pour que nous soyons dispensés d'argumenter plus longtemps à leur égard. Ce qu'il est non moins utile de faire remarquer, c'est qu'à côté du choc violent comme règlement final des conflits entre États, il s'institue de plus en plus d'autres modes de solutions. En d'autres termes, si l'étude de la guerre nous retient nécessairement assez longtemps, nous sommes cependant autorisés par les faits eux-mêmes à rechercher d'autres modes, moins brutaux, d'une issue des différends internationaux.

De tout temps, d'ailleurs, les États qui ne s'accordaient pas ont compris que la force des armes ne devait pas inconsidérément être mise en mouvement. Suivant le dicton : *ultima ratio regum,* la guerre est la *dernière* raison des rois, ce qui implique qu'il y en a eu d'autres avant elle. Le développement historique de l'humanité montre que les progrès de la civilisation, très lents et coupés de reculs en arrière, sont cependant nettement orientés vers le désir de trouver des solutions internationales d'ordre pacifique. Il y a à cette évolution des bases morales telles que le dégoût de la violence, le développement des sentiments altruistes, un plus vif désir d'une bonne justice. Mais on rencontre aussi des facteurs matériels non moins puissants. La guerre devient de plus en plus horrible, meurtrière et ruineuse. Elle brise la richesse de chacun, met en danger la vie de tous et engendre des misères prolongées et intenses. Elle devient un objet d'effroi toujours grandissant et qu'il faut n'employer que le moins possible.

Il en résulte que le Droit international contemporain, tout en s'efforçant, avec un faible succès d'ailleurs, de limiter les excès de la lutte par ce qu'on appelle les lois de la guerre, cherche à empêcher le recours aux armes en proposant d'autres modes de solution des conflits entre les États. Ces modes, dits amiables, pacifiques ou juridiques, sont assez nombreux et ont de nos jours une influence indéniable quoique encore insuffisante. Parfois même un certain élément de violence apparaît, mais sans être la guerre ouverte ; en un mot, il y a tout un ensemble de règlements non belliqueux qu'il nous paraît désirable de commenter au préalable.

Les auteurs du Droit international ont classifié avec beaucoup de détails les solutions, autres que la guerre, des litiges entre États. Les catégories généralement adoptées sont au nombre de trois : 1° solutions amiables; 2° solutions arbitrales; 3° solutions violentes. Chacune de ces catégories est d'ailleurs l'objet de divisions subsidiaires.

§ 62. — **Solutions amiables.** — Ce sont évidemment les meilleures, puisque, par définition, elles suppriment le litige grâce à l'accord mutuel des États en conflit. En fait, ce sont aussi les plus nombreuses parce que la plupart des différends internationaux sont de minime importance et personne ne songe à recourir à la guerre pour les résoudre. Mais, devant de graves oppositions d'intérêts, ces solutions amiables restent souvent inopérantes.

Les solutions amiables se rattachent à quatre types traditionnels : les négociations directes, les bons offices, la médiation, les congrès et conférences. Nous les étudierons dans cet ordre.

Les négociations directes se comprennent d'elles-mêmes. Les gouvernements en désaccord causent entre eux et cherchent à aplanir les difficultés qui sont survenues. C'est, à proprement parler, le terrain même de la diplomatie et une des fonctions essentielles des ambassadeurs. Les négociations sont, en effet, le plus souvent conduites par les représentants diplomatiques ordinaires des États. Tantôt ces agents confèrent entre eux, tantôt avec le ministre des Affaires étrangères du pays où ils sont accrédités. Quelquefois on nomme des plénipotentiaires spéciaux pour mener les négociations ou bien les agents ordinaires sont renforcés de délégués techniques. Cette dernière procédure a été notamment suivie dans les discussions, rendues pénibles par les méthodes teutonnes, relatives au Maroc et qui se sont déroulées de 1905 à 1911 entre la France et l'Allemagne.

Il y a peu à dire sur le détail des négociations directes. Il est de bon sens qu'elles doivent être conduites de bonne foi et avec le désir de s'entendre. Le plus souvent, l'accord n'est possible que moyennant une transaction, mais il arrive que l'un des intéressés reconnaît ses torts et donne entièrement raison à son adversaire. D'autre fois, quand le débat a lieu entre États de force inégale, il n'est pas sans exemple, bien au contraire, que le plus fort impose sa volonté sans trop se soucier de son bon droit. Dans ce cas, la solution est d'appa-

rence amiable; en réalité, il y a violence caractérisée. Ainsi, en 1909, la Serbie dut se déclarer satisfaite de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche, mais nul ne se trompa sur la pression injuste exercée par le cabinet de Vienne à Belgrade.

Les négociations directes se heurtent souvent, dès le début, à des constatations de faits qui ont un caractère irritant. Sur ce point, le Droit des gens contemporain a réalisé un incontestable progrès par la création de l'institution dite commissions internationales d'enquête.

On entend par là des commissions composées de techniciens et destinées à éclaircir la matérialité de faits mis en discussion. Quelquefois, ces commissions sont constituées simplement par des délégués des deux États en conflit, on les appelle alors plus particulièrement des commissions mixtes.

Mais, pour que ces organisations rendent des services complets, il est bon de les former de délégués appartenant à divers États dont certains désintéressés dans le différend. On obtient ainsi une impartialité et une autorité qui manquent aux commissions mixtes, et surtout la présence de tiers aide puissamment à trouver un terrain d'entente.

Ces points sont nettement mis en lumière par l'application faite, en 1904, du système de la Commission internationale d'enquête. Durant la guerre russo-japonaise, une escadre russe, traversant la mer du Nord pour aller en Extrême-Orient, s'était crue attaquée par des torpilleurs japonais et avait tiré sur des bateaux de pêche anglais, amenant des pertes, des morts et des blessés. A la suite de cette affaire, survenue au large de Hull, une grave tension se produisit entre la Grande-Bretagne et la Russie. Mais la France suggéra une conciliation en proposant de nommer une commission d'amiraux qui rechercheraient de quel côté étaient les torts. La proposition fut acceptée et il se réunit à Paris, en 1905, une commission de cinq amiraux, américain, anglais, autrichien, français et russe. Cette commission siégea publi-

quement, entendit les exposés des officiers anglais et russes, interrogea de nombreux témoins. Finalement, elle rédigea un rapport concluant à la responsabilité de la Russie, tout en déclarant que les officiers de son escadre avaient agi de bonne foi. L'incident de Hull, d'une extrême gravité au début, fut donc pacifiquement dénoué de la sorte et se régla par le paiement d'une indemnité de la Russie à l'Angleterre.

Les méthodes des commissions internationales d'enquête ont été longuement étudiées aux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907, conférences réunies, on le sait, pour essayer de diminuer les guerres et de résoudre pacifiquement les conflits internationaux. La Russie, dont le gouvernement était l'instigateur de ces réunions, insista pour que l'institution des commissions internationales devînt obligatoire pour tous les litiges où les faits étaient obscurs. Les autres puissances, notamment les petits États balkaniques, y virent une atteinte possible à leur souveraineté et n'admirent que des commissions facultatives.

La Conférence de 1907 a précisé, en outre, certaines règles de procédure qui n'offrent d'ailleurs qu'un intérêt relatif, d'autant plus que, depuis plusieurs années, on n'a pas eu recours aux commissions que nous étudions. C'est regrettable, car cette mesure, moins compliquée que l'arbitrage, permet de compléter utilement les négociations directes. Si on y avait recouru, par exemple, en juillet 1914, au moment où l'Autriche accusait la Serbie de favoriser les complots contre elle, on aurait évité la guerre, mais l'Allemagne et l'Autriche voulaient celle-ci à tout prix et ont repoussé tout moyen de conciliation.

§ 63. — **Bons offices et médiation.** — Les commissions internationales d'enquête nous ont permis d'esquisser l'utilité d'un élément tiers dans les discussions entre États. La pratique montre, en effet, que l'immixtion amiable d'une autre puissance favorise, en général, le règlement du litige.

Cette immixtion peut être plus ou moins accentuée et, dans le langage des commentateurs du Droit des gens, on en distingue deux ou même trois stades. Ce sont les bons offices, la médiation, les congrès ou conférences. Ajoutons que dans la pratique et même en diplomatie, ces trois stades sont souvent confondus et les expressions précédentes fréquemment employées les unes pour les autres.

Si l'on tient à des définitions distinctes, on peut dire que les bons offices consistent dans l'action d'une tierce puissance qui propose un terrain d'entente entre États en désaccord et qui s'efforce de le faire accepter.

La médiation va plus loin et l'État tiers prend part aux discussions, les dirige dans une certaine mesure, fait sien en quelque sorte le litige en suspens. Quant aux congrès et conférences, on peut y voir des actes de médiation collective de plusieurs puissances qui forment une sorte de tribunal diplomatique et proposent des solutions d'ensemble sur des questions d'intérêt général en sus des litiges particuliers.

Les bons offices et la médiation doivent soigneusement être distingués de l'intervention. La différence résulte de ce que l'intervention est une imposition de volonté dans les affaires d'un État, tandis que la médiation et les bons offices ne doivent pas s'exercer sans le consentement au moins tacite des États en désaccord. En pratique, il est clair que la distinction n'est pas toujours facile ni accusée. La diplomatie d'une grande puissance peut parfaitement baptiser médiation à l'égard d'États de second ordre ce qui est en réalité une intervention. Ainsi quand les grandes puissances de l'Europe ont, à plusieurs reprises, déclaré qu'elles offriraient leurs bons offices entre la Grèce et la Turquie à propos des affaires de Crète ou de Macédoine, elles faisaient une véritable intervention dans la politique extérieure des deux États précités. La pression est encore plus accusée dans les congrès et conférences où il se forme quelquefois des coalitions de puissances qui imposent leur loi. Le Congrès de Vienne de 1815 en a présenté plusieurs exemples, d'abord par l'union des Alliés

contre la France, puis, grâce à l'habileté de notre représentant Talleyrand, par une ligue des petits États groupés autour de la France.

La médiation et les bons offices n'ont de valeur qu'à la condition d'être sincères, c'est-à-dire que la puissance tierce doit avoir pour but réel de ramener l'entente entre les États en conflit. Elle doit donc être absolument impartiale et autant que possible désintéressée. Ce dernier sentiment est rarement complet, parce que la politique poursuit toujours quelque gain. Le Droit des gens autorise d'ailleurs le médiateur à recueillir un certain profit de ses efforts, surtout s'ils ont réussi. On peut être « honnête courtier », suivant l'expression traditionnelle, tout en ne repoussant pas une commission légitime.

Les bons offices et la médiation occupent une part très importante dans le Droit international contemporain. Les applications en sont très fréquentes et de nombreux traités les ont consacrées et réglementées. C'est ainsi que le Congrès de Paris de 1856 a, d'une part, imposé la médiation préalable dans les difficultés entre la Porte et les puissances européennes, disposition qui n'a prévenu d'ailleurs aucune guerre intéressant la Turquie. D'autre part, le même Congrès a déclaré que les bons offices devraient toujours être invoqués, « autant que les circonstances le permettraient », avant que deux États quelconques recourent aux armes. De fait, si l'Angleterre a pu, en 1867, empêcher par ses bons offices la guerre entre la France et la Prusse à propos du Luxembourg, la même institution a été inopérante en 1870 et surtout en 1914. On se rappelle, en effet, que durant la dernière semaine de juillet de cette année tragique, les cabinets de Londres, de Paris et de Saint-Pétersbourg firent les plus grands efforts pour empêcher l'éclosion de la lutte en cherchant un terrain d'entente entre Vienne et Belgrade, tous efforts rendus vains par la volonté bien arrêtée de l'Allemagne de vouloir la guerre immédiate.

En ce qui touche la médiation, un exemple devenu classique

est celui intervenu en 1885 entre l'Allemagne et l'Espagne. La marine allemande avait débarqué dans une île de l'archipel des Carolines (dans le Pacifique du Sud). L'Espagne soutenait que l'île lui appartenait, bien qu'elle reconnût n'y avoir aucun représentant. La question en litige était de savoir si l'île était vraiment abandonnée et ainsi susceptible d'occupation coloniale comme terre sans maître. Les deux puissances ne s'entendirent pas sur ce point, mais acceptèrent d'en référer au pape Léon XIII. Celui-ci déclara qu'à son avis la souveraineté espagnole existait encore aux Carolines et cette opinion fut agréée à Berlin et à Madrid.

On remarquera, à propos de la médiation pontificale, que celle-ci ne doit pas être confondue avec l'arbitrage dont nous parlerons bientôt. Disons tout de suite cependant que l'arbitrage est un véritable jugement qui doit être obéi en quelque sens qu'il soit rendu. La médiation ou les bons offices ont, au contraire, un caractère plus souple et ne s'imposent pas si la solution proposée déplaît aux intéressés. Il s'ensuit que les États acceptent plus volontiers la médiation que l'arbitrage parce qu'ils ont la sensation de mieux conserver leur indépendance. De plus, l'arbitrage est toujours assez solennel et entouré de publicité, tandis que la médiation peut se faire discrètement ou même secrètement par les méthodes usuelles de la diplomatie. On évite ainsi des froissements d'amour-propre qui jouent un grand rôle en matière de politique étrangère.

Les Conférences de La Haye de 1899 et 1907 ont consacré un gros effort à la médiation et aux bons offices. Elles ont précisé que l'offre n'en pourrait jamais être considérée comme un acte peu amical et que, même rejetées, les États tiers pourraient les renouveler indéfiniment. On a aussi prévu une médiation dite *bilatérale,* dans laquelle les États en conflit se font représenter chacun par une puissance amie. On a aussi élaboré, en 1907, un code de procédure très complet qu'il nous paraît inutile d'exposer ici, parce qu'il n'en a pas été fait d'application pratique. L'important, pour les solutions

amiables des conflits internationaux, n'est pas de suivre des formes rigoureuses, mais d'avoir le désir de se contenter de toute solution honorable.

§ 64. — **Congrès et conférences.** — Nous nous sommes déjà expliqués sur ces réunions diplomatiques, mais leur importance est telle que nous n'hésitons pas à y revenir au prix de quelques redites. Rappelons que la différence de signification va s'effaçant entre les deux expressions. Jadis, on réservait le terme de congrès aux assemblées comprenant des souverains ou des ministres des Affaires étrangers, comme ce fut le cas des trois grands Congrès du XIXᵉ siècle, ceux de Vienne (1815), de Paris (1856) et de Berlin (1878).

Le mot de conférence servait pour les autres cas. Mais, de plus en plus, la désignation de congrès est peu employée et l'on parle presque toujours de conférence, même pour les réunions les plus solennelles et où figurent des hommes politiques de première importance. Ainsi, la guerre de 1914-1919 a donné lieu à une conférence et non à un congrès, malgré l'extrême gravité des questions à régler.

Les conférences, nous n'emploierons désormais que ce terme, constituent un précieux moyen de régler les différends internationaux, surtout ceux intéressant plusieurs États. Elles permettent, en effet, les négociations directes entre les puissances pour leurs affaires propres et, en même temps, la médiation générale des gouvernements les uns au profit des autres. De plus, il se forme, au sein de ces réunions, une sorte d'opinion publique dont la force morale peut devenir très puissante. Ainsi, à la Conférence d'Algésiras de 1906, l'Allemagne finit par se trouver isolée de tous dans ses efforts pour arrêter l'influence française au Maroc et elle dut consentir à un aplanissement du conflit.

Les conférences peuvent encore servir à proclamer des principes généraux de Droit international. La guerre maritime a été ainsi réglementée au Congrès de Paris de 1856 et à la Conférence de Londres de 1909. Les Conférences de La

Haye de 1899 et de 1907, ainsi que la Conférence de la Paix de Paris de 1919, ont réalisé une œuvre très importante dans cet ordre d'idées. C'est d'ailleurs à peu près le seul moyen possible de réaliser une sorte de codification générale du Droit des gens, puisque la conférence permet d'obtenir de suite l'assentiment de nombreux États qu'il serait très long de faire adhérer isolément à une règle commune.

Il convient d'ajouter que les congrès et conférences peuvent dévier de leur but et devenir des moyens d'oppression politique. C'est ce qui est arrivé aux divers congrès tenus par la Sainte Alliance contre la liberté des peuples.

D'autres fois, les conférences peuvent servir à favoriser des intrigues et à semer des germes de conflits futurs, comme il advint au règlement de la question d'Orient lors du Congrès de Berlin de 1878. Ces défauts n'empêchent pas pourtant l'institution de présenter de sérieux avantages, à tel point qu'on a proposé souvent de rendre les conférences internationales permanentes ou tout au moins périodiques. Jusqu'à présent, ces essais ont échoué devant le désir des gouvernements de maintenir à tout prix leur indépendance. L'organisation de la Société des Nations, proposée et défendue si énergiquement par le président des États-Unis Wilson à la Conférence de 1919, se rattache pourtant dans une certaine mesure à une conception de ce genre.

Les conférences internationales n'ont pas une procédure absolument constante. Tout État peut en proposer la réunion, mais nulle puissance n'est obligée d'y prendre part. En fait, nombre de propositions de conférences ont échoué lorsque l'ambiance politique ne leur était pas favorable. Un gouvernement qui se sent dans son tort évite aussi en général d'accepter une conférence jouant à son égard le rôle de tribunal.

Les agents diplomatiques ordinaires fixent entre eux le lieu et la date de la conférence quand le principe en est accepté. Tantôt la réunion a lieu dans une grande capitale, mais assez souvent aussi dans une ville ordinaire ou dans un

État neutre. Nombre de conférences ont été tenues à Berne et à La Haye.

Les personnes prenant part à la conférence sont généralement des délégués spécialement choisis dans ce but et qui peuvent être pris en dehors des cadres diplomatiques. Souvent on se contente des ambassadeurs déjà accrédités dans le pays où siège la conférence. La présidence est généralement confiée au ministre des Affaires étrangères de ce pays.

Les conférences importantes peuvent se partager en diverses commissions ou bien constituer un comité directeur qui délibère réellement et dont les propositions sont ratifiées par une assemblée plénière de tous les délégués. Il peut aussi être adjoint à la réunion des commissions techniques qui préparent les discussions. A la Conférence de la Paix de 1919, ces divers modes de travail ont été simultanément employés.

Le plus souvent, les conférences siègent à huis clos. Le public n'est généralement admis, sous forme de représentants de la presse, qu'aux séances d'apparat.

Il est rare que les conférences internationales aboutissent à un échec complet et à une rupture, bien qu'elles ne parviennent pas toujours à un résultat satisfaisant. Il en sort ordinairement un traité qui a, comme toute convention internationale, besoin de la ratification des divers gouvernements. Quelquefois, des États participants refusent de signer le traité ou ne l'acceptent que pour partie ou encore avec des réserves formelles afin de ne pas créer un précédent à leur détriment. Enfin, il n'est pas exceptionnel de voir les accords sortis d'une conférence être assez obscurs, parce qu'ils représentent le produit de transactions répétées. Par contre, ces accords tirent une sérieuse autorité du nombre de leurs signatures.

§ 65. — **L'arbitrage.** — De trop nombreux faits d'expérience démontrent assez que les solutions amiables que nous venons d'étudier sont fort insuffisantes pour régler nombre de conflits internationaux. Le recours à la violence, si natu-

rel à l'humanité encore primitive dont nous faisons partie, n'est que trop facile et ne satisfait la justice en aucune manière. Avant donc d'en venir à cet aboutissant brutal, on a essayé de trouver un meilleur dénouement des litiges entre États dans ce qu'on appelle les solutions juridiques ou arbitrage international.

Les solutions juridiques peuvent être prises dans deux sens différents. On peut d'abord désigner par là un mode de règlement par lequel deux États en désaccord décident de s'en remettre à l'opinion d'une tierce puissance ; c'est pour ainsi dire une forme accentuée de la médiation dans laquelle le médiateur a la promesse préalable des intéressés de faire prévaloir son point de vue. Dans une seconde acception, l'arbitrage désigne l'obligation pour les États de soumettre tous leurs conflits à un tribunal international dont la sentence fera loi pour eux, à l'instar des particuliers. Entre ces deux extrêmes, on conçoit aisément toute une échelle de solutions arbitrales, plus ou moins complètes, plus ou moins nécessaires.

La première forme d'arbitrage, celle isolée et acceptée dans un cas particulier, est connue de toute antiquité. Les peuples sauvages la pratiquent souvent en s'en remettant à des épreuves de hasard ou d'ordre religieux, le jugement de Dieu ou le duel entre chefs. D'une façon moins primitive, des gouvernements ont été souvent impressionnés par la renommée de sagesse et de désintéressement d'un souverain et ont eu confiance en lui; certains papes, saint Louis, ont eu à remplir des missions de conciliation internationale. Mais il n'est pas besoin d'insister pour faire voir combien cette procédure d'arbitrage est incertaine, limitée à des cas isolés et peu satisfaisante pour personne.

L'arbitrage, généralisé et nécessaire, est, pour ainsi parler, l'idéal international, par analogie avec ce qui passe dans la vie civile où les guerres privées et même les transactions individuelles ont pratiquement disparu pour faire place au rôle des tribunaux dont la décision s'impose même à ceux

qui ne voudraient pas d'eux. De même, entre les États, on conçoit un corps judiciaire supérieur qui évoquerait tous les litiges, fût-ce contre le gré des intéressés, et qui, statuant selon le droit, verrait ses sentences obéies par le perdant lui-même. Ce serait la disparition de la violence, la fin des guerres, le règne de la moindre injustice et un progrès pour la civilisation dont il est superflu de faire ressortir la grandeur.

Cette forme idéale d'arbitrage est connue depuis longtemps et elle a retenu l'attention de toutes les philosophies et de toutes les morales. Mais elle n'a jamais, jusqu'ici, passé dans la pratique. Son adoption totale impliquerait, en effet, un renversement complet du Droit international public, dont la base a toujours été l'isolement et l'indépendance des États les uns envers les autres. On voudra bien remarquer que notre pensée n'est nullement qu'un pareil bouleversement soit un mal. Tout au contraire, nous croyons fermement que ce sera là l'aboutissant de l'avenir, mais nous sommes non moins convaincu que ce n'est pas une possibilité du présent. Par conséquent, ayant pour but, en ces pages, non pas d'exposer ce qui devrait être, mais de dire ce qu'est le Droit des gens dans un monde fort imparfait, nous ne discuterons pas plus longuement l'arbitrage idéal dont la réalisation n'est pas encore proche de se produire.

Il nous faut donc prendre, comme base de fait, le principe général du Droit d'indépendance des États. Seulement, nous pouvons remarquer que ce Droit est heureusement compatible avec un large emploi de l'arbitrage, beaucoup plus large que la forme de médiation accentuée que nous avons indiquée comme minimum de solution juridique. Il suffit pour cela de remarquer que la libre volonté d'un gouvernement lui permet de s'engager dans des traités et, parmi ceux-ci, il peut très bien promettre de soumettre à l'arbitrage, non plus uniquement un litige déterminé, mais toute une série de différends possibles ou même tous les conflits à venir. Ce n'est pas, même en cette dernière hypothèse, l'ar-

bitrage obligatoire proprement dit, pour deux raisons essentielles. La première étant que ledit arbitrage généralisé ne s'appliquera qu'aux puissances signataires du traité; la deuxième consistant en ce que nous savons qu'aucune convention n'est éternelle et l'accord arbitral sera nécessairement de durée limitée. Au fond donc des choses, le Droit international demeure ce qu'il est: les États disposant d'eux-mêmes et ne pouvant être liés que pour eux-mêmes, sans subir l'intervention d'une volonté générale et supérieure.

Il faut ajouter que l'organisation d'une juridiction suprême et obligatoire implique l'existence d'une possibilité de sanction et surtout la préexistence d'une loi internationale acceptée par tous. Ces deux points font encore défaut, le second encore plus que le premier. Sans doute, le Droit des gens tend vers l'unification, mais celle-ci est loin d'être réalisée. Des questions de races, de politiques, de tendances s'opposent encore trop à une législation commune à toute l'humanité et à l'institution intégrale de l'arbitrage.

Laissant donc définitivement de côté les idées théoriques malgré leur attrait indéniable, nous reviendrons sur le terrain pratique et nous constaterons l'existence positive de l'arbitrage facultatif, l'absence de celui obligatoire. En d'autres termes, et pour qu'il n'y ait aucun doute sur une question ayant donné lieu à de multiples discussions, autant il est possible, désirable et déjà acquis en fait que les États se lient, par acte libre de leur volonté autonome, dans des conventions arbitrales de plus en plus étendues comme durée et comme amplitude, autant il est actuellement chimérique de penser pouvoir soumettre tous les gouvernements, tous les litiges, toutes les passions internationales, à des décisions d'ordre judiciaire capables d'assurer le règne universel de la paix et de faire disparaître la malédiction de la guerre.

Ainsi donc, toute solution juridique des conflits internationaux aura à sa base l'acceptation des États en désaccord, reposera, en termes concrets, sur une convention précise. Mais les choses ainsi admises, une distinction importante

apparaît, en pratique, entre l'arbitrage isolé et l'arbitrage permanent.

Cette distinction est d'ailleurs très simple.

On entend par arbitrage isolé ou accidentel ou temporaire le fait de s'en remettre à la décision d'arbitres pour *un* conflit international déterminé. Le litige tranché, fût-il très grave, la mission des arbitres est terminée et leur décision n'a plus qu'une valeur de précédent historique, même si un désaccord identique vient à surgir de nouveau entre les mêmes États.

Au contraire, l'arbitrage dit permanent est celui qui est organisé d'avance en vue d'une série de difficultés non encore nées ni même prévues. Sa dénomination de permanente ne doit pas d'ailleurs être prise littéralement. D'une part, les conventions de ce genre sont à peu près invariablement faites pour une durée déterminée de quelques années en général. De plus, nous savons que tout accord international peut être rompu par la faculté de dénonciation réservée aux États précisément pour éviter un lien sans fin.

Il est évident que des deux catégories d'arbitrages, la seconde est la meilleure, puisque seule elle assure quelque sécurité pour l'avenir. L'arbitrage accidentel a sans doute, comme nous l'allons voir, de précieux succès à son actif, mais il est nécessairement précaire et présente le grave défaut de devoir être improvisé après l'apparition du conflit et au milieu du choc des passions opposées.

Par contre, cette forme d'arbitrage, par son caractère essentiellement facultatif, est celle qui répugne le moins aux gouvernements toujours jaloux de leur indépendance et, historiquement parlant, elle est de beaucoup la plus pratiquée.

Aussi, nous nous en occuperons d'abord.

§ 66. — **Applications pratiques d'arbitrage.** — L'élément essentiel de tout arbitrage est, nous devons le répéter, le traité qui l'accepte et le principe général demeure que la

convention d'arbitrage en fixe en même temps les limites et l'organisation. Néanmoins, il y a, d'une part, pas mal d'usages et de précédents en la matière et, de l'autre, certaines institutions prévues d'avance, comme la cour permanente de La Haye et les conseils de la Société des Nations.

La première difficulté qui se présente est évidemment le choix des arbitres. L'histoire montre que ce choix peut être très large. Le plus souvent, au moins jusqu'à une période très récente, l'arbitre était un souverain ou un chef d'État. Généralement d'ailleurs, on prévoyait que ce souverain pourrait déléguer ses pouvoirs à une commission de spécialistes choisis par lui et se borner à la décision définitive. Quelquefois cependant, la personnalité même du chef d'État étant prise en considération, il devait remplir ses fonctions d'arbitre sans intermédiaires.

La pratique précédente a conduit à une méthode voisine : celle de faire désigner par un ou plusieurs États tiers des juges spécialement nommés pour remplir le rôle d'arbitres. Assez fréquemment, les puissances en litige ont des représentants au sein du tribunal international. Ce dernier offre alors une grande ressemblance de forme avec les commissions internationales d'enquête étudiées plus haut, la différence étant que ces derniers n'ont pas le pouvoir de décision, mais seulement celui de rechercher la matérialité des faits.

Les États, surtout en matière d'arbitrage isolé dont nous nous occupons plus spécialement pour l'instant, peuvent encore confier le rôle d'arbitre à un simple particulier. Ainsi, en 1898, un jurisconsulte français, M. Arthur Desjardins, a tranché seul un litige entre la Belgique et l'Angleterre au sujet du droit d'expulsion par la première de ces puissances d'un sujet britannique.

On pourrait encore concevoir l'arbitrage confié à un corps collectif. La Cour de cassation française eut l'honneur, en 1879, d'être désignée par le Nicaragua comme arbitre entre ce pays et la France, choix montrant hautement la réputation d'impartialité acquise par la cour.

Tout ceci revient à dire que la nomination des arbitres internationaux n'est soumise à aucune règle et que leur choix est inspiré par les idées et les personnalités du moment. Comme il y a là une source de difficultés préliminaires, un des progrès essentiels réalisés par les deux Conférences de La Haye, de 1899 et de 1907, a été d'instituer une cour d'arbitrage dite permanente, mais qui est plutôt une liste permanente d'arbitres. D'après, en effet, les deux Conventions de La Haye, chaque puissance signataire désigne quatre jurisconsultes d'une compétence notoire en Droit international. Il est ainsi formé une table de juges ou mieux de jurés, table dans laquelle les États en désaccord sont assurés de trouver des noms indiscutables pour le jugement de chaque litige.

En fait, depuis l'organisation de cette liste, presque toutes les fonctions d'arbitres ont été confiées à des personnes y figurant, les États s'étant jusqu'ici mis d'accord sur les choix. La Convention de La Haye de 1907 a prévu une procédure, assez peu pratique d'ailleurs, au cas où les gouvernements ne s'accorderaient pas quant à ce choix.

Il résulte des explications précédentes que le nombre des arbitres est variable, depuis un souverain unique jusqu'à une véritable assemblée. Leur nationalité est également variable. En règle générale, on fait appel de préférence à des représentants d'États tiers, dans un but évident d'impartialité.

Le choix des arbitres étant réglé, il convient de préciser leur mission. Le plus souvent, le litige lui-même est indiqué par la convention d'arbitrage elle-même. Il en est nécessairement ainsi quand cette dernière intervient à propos d'un litige isolé. Lorsque l'arbitrage est dit permanent, il peut y avoir quelque ambiguïté théorique, mais, en fait, les arbitres ont toujours été saisis d'un désaccord bien déterminé.

Une difficulté nouvelle apparaît quant à l'étendue des pouvoirs du ou des arbitres. Il est bien évident que leur mission normale est de solutionner le conflit qui leur est soumis et

que leur sentence doit éteindre ce dernier. Mais cette sentence elle-même peut être une décision par oui ou par non sur les prétentions des États en litige, ou, au contraire, proposer un règlement transactionnel. On dit alors, dans un langage plutôt technique, que l'arbitre est élevé au rang d'*amiable compositeur*. Ainsi, en 1893, dans un arbitrage entre l'Angleterre et les États-Unis au sujet des pêcheries de phoques de la mer de Behring, le tribunal arbitral siégeant à Paris a élaboré un règlement destiné à prévenir les difficultés futures. Mais ce sont là des pouvoirs exceptionnels et qui doivent découler de la convention d'arbitrage ou compromis.

Ce même compromis fixe le plus souvent la procédure de la juridiction arbitrale, procédure qui a une importance relative au surplus. Les deux Conventions de La Haye déjà citées ont élaboré à ce sujet une série de dispositions détaillées auxquelles nous renvoyons. Nous nous bornerons à dire que lorsque l'arbitre est un souverain ou un particulier, il juge en général sur mémoires écrits et sans publicité. Au contraire, pour les décisions arbitrales rendues par un tribunal, et spécialement un tribunal constitué d'après les principes des Conférences de La Haye, les débats sont normalement publics et sur plaidoiries orales.

Ce qui est d'intérêt plus grand, c'est que toutes les sentences arbitrales ont été jusqu'ici motivées et, de plus, non sujettes à revision. Rien n'empêche cependant, si des faits graves apparaissaient, les États de signer un nouveau compromis pour reviser une décision entachée d'erreur évidente.

En vertu du droit d'indépendance des États qui se révèle une fois de plus, l'exécution de l'arbitrage ne peut être que volontaire de la part des gouvernements intéressés. Cela paraît à première vue une formidable lacune du Droit des gens, mais, en fait, à peu près toutes les décisions arbitrales ont été obéies même par les puissances condamnées. La difficulté pratique est d'accepter l'idée de compromis ou de

solution juridique; une fois celle-ci admise, le litige peut être considéré comme devenu à peu près réglé.

Quelques applications historiques éclairciront les notions théoriques précédentes. Nous répétons qu'il s'agit toujours de l'arbitrage dit isolé ou accidentel.

L'exemple le plus classique d'arbitrage est devenu celui dit de l'*Alabama,* qui mit en présence deux grandes puissances, évita une guerre et posa de nouveaux principes de Droit international.

Voici les faits : durant la guerre civile de Sécession qui déchira les États-Unis d'Amérique de 1861 à 1865, la Grande-Bretagne manifesta nettement ses sympathies pour les États confédérés ou sudistes. Ceux-ci profitèrent des sympathies anglaises pour faire construire dans des ports britanniques des navires de guerre dont le plus célèbre s'appelait l'*Alabama.* Ce navire et ses pareils se livrèrent, de 1862 à 1864, à des attaques répétées contre la marine fédérale ou nordiste et lui infligèrent (à la marine marchande principalement) des pertes très importantes. Ils se battirent d'ailleurs loyalement, sans aucune des atrocités qui devaient plus tard déshonorer la marine allemande, et la plupart périrent en combats livrés courageusement contre leurs adversaires. C'est ainsi que l'*Alabama,* bien que se trouvant à l'abri à Cherbourg, n'hésita pas à quitter ce port pour rencontrer au large une frégate fédérale bien mieux armée et il coula après avoir soutenu une lutte inégale.

Quoi qu'il en soit, la guerre de Sécession terminée, les États-Unis se plaignirent vivement des dommages causés par les croiseurs qui avaient été équipés dans les chantiers britanniques. Le gouvernement de Londres répliquait que c'étaient des entreprises privées, mais il ne pouvait esquiver la réponse que leur interdiction était parfaitement possible s'il l'avait voulu. Durant de longs mois, la discussion diplomatique fut sans issue, s'aggravant par degrés et risquant de dégénérer en rupture ouverte. La sagesse finit heureusement par reprendre le dessus et les deux États décidèrent de

recourir à l'arbitrage par le traité de Washington du 8 mai 1871, traité qui posait en même temps les règles nouvelles de neutralité que nous retrouverons plus loin.

Cinq arbitres furent désignés respectivement par la reine d'Angleterre, le président des États-Unis, celui de la Confédération helvétique, le roi d'Italie et l'empereur du Brésil. Ces arbitres constituèrent un tribunal qui siégea à Genève et qui, en septembre 1872, constata les torts de la Grande-Bretagne et condamna celle-ci à payer aux États-Unis une indemnité de près de 80 millions de francs.

Un autre cas d'arbitrage, également très important par suite de la gravité de la tension à laquelle il mit fin, est celui, déjà mentionné, qui régla, en 1909, l'affaire dite des déserteurs de Casablanca. On se rappelle qu'un sérieux incident avait été soulevé par l'Allemagne à propos de la tentative de désertion de militaires appartenant à l'armée française et qu'avait favorisée le consul allemand de Casablanca. L'Allemagne exigeait des excuses pour l'attitude des autorités françaises contre son agent au Maroc, alors que la France demandait précisément des réparations pour l'acte de ce même consul. Après de délicates négociations, les deux États acceptèrent de porter le litige devant une cour arbitrale siégeant à La Haye et composée de juges choisis sur la liste permanente indiquée antérieurement. La cour, tout en déclarant que les agents des deux puissances avaient commis certaines irrégularités réciproques, décida que les déserteurs pouvaient cependant être revendiqués à bon droit par les autorités françaises.

A côté de ces arbitrages solennels et publics, citons-en de très simples qui achèveront de montrer le mécanisme de l'institution que nous étudions.

En 1875, le président de la République française, statuant comme arbitre entre l'Angleterre et le Portugal, attribua à ce dernier la baie de Delagoa (côte sud-est de l'Afrique) qui était disputée entre les deux pays sur la base d'occupations anciennes.

L'empereur de Russie, en 1891, délimita, par voie d'arbitrage, le tracé de la frontière entre la Guyane française et la Guyane hollandaise.

A la date du 8 juillet 1909, le président de la République Argentine a rendu une sentence condamnant la Bolivie à restituer au Pérou d'importants territoires détenus par elle. Malgré l'émotion soulevée par cette décision, la Bolivie a loyalement exécuté la sentence arbitrale.

Nous ajouterons que les arbitrages isolés sont devenus nombreux au point d'en compter plusieurs par an, dont la plupart, bien entendu, sur des questions secondaires. L'institution est donc bien entrée dans la pratique internationale et fonctionne régulièrement.

§ 67. — **De l'arbitrage permanent.** — Les exemples précédents indiquent suffisamment le caractère et le défaut communs de tous les cas d'arbitrages isolés ou accidentels, c'est que la solution juridique n'intervient que le litige une fois né et que, par conséquent, il faut négocier le compromis sous l'empire même du conflit. On a donc songé à imprimer à l'arbitrage plus d'étendue et plus de sécurité en le prévoyant d'avance pour des difficultés non encore apparues. De la sorte, en cas de désaccord, il n'y a pas à se demander si on recourra à la solution arbitrale ; celle-ci est d'ores et déjà décidée et il ne reste plus qu'à l'organiser. Il est évident que les risques de guerre sont fort diminués par cette procédure.

Nous répéterons que le Droit des gens contemporain reconnaît l'arbitrage permanent seulement comme résultant d'un traité et rien qu'entre les signataires de celui-ci. Ce n'est donc pas un arbitrage obligatoire et général qui demeure encore du domaine de l'avenir. Mais les accords internationaux modernes tendent de plus en plus à étendre le domaine de l'arbitrage permanent. Celui-ci peut, d'ailleurs, prendre des formes différentes.

Sous son apparence la plus modeste, l'arbitrage perma-

nent peut être restreint à l'application d'un traité déterminé. A l'occasion d'une convention spéciale, par exemple celle de l'Union postale universelle, les États signataires décident que les difficultés d'interprétation et d'application de ladite convention seront réglées par les arbitres. C'est ce qu'on appelle techniquement la *clause compromissoire spéciale.* En termes plus simples, comme il n'y a pas de tribunal international pour juger de l'application des traités, les contractants en établissent un pour leurs intérêts particuliers. Ce genre d'arbitrage permanent est extrêmement fréquent et se rencontre dans la plupart des conventions réglant des questions d'ordre économique.

Mais on est allé plus loin et des États se sont entendus pour se promettre mutuellement de trancher par voie juridique les conflits pouvant surgir entre eux indépendamment de l'application d'un traité donné. Ces conventions sont naturellement bien plus importantes que la clause compromissoire spéciale, mais comme elles limitent davantage l'indépendance des États, elles sont aussi d'une conclusion beaucoup plus difficile.

Néanmoins, sous l'impulsion des idées qui ont amené la réunion des deux Conférences de La Haye, un nombre imposant de conventions d'arbitrage permanent de cette dernière catégorie ont été signées à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Les plus notables ont été élaborées entre divers États américains, sous l'influence et la direction des États-Unis et aussi, en Europe, dans les rapports de la France, de l'Angleterre et de diverses puissances.

Tous ces traités d'arbitrage permanent ont une grande ressemblance. Prenant comme exemple celui unissant la France et l'Angleterre depuis 1903, nous y trouvons comme clauses essentielles : 1° Le recours nécessaire à l'arbitrage pour toutes difficultés d'ordre juridique entre les deux pays ; 2° le caractère facultatif de ce même arbitrage en cas de conflits touchant l'honneur, l'indépendance ou les intérêts vitaux des États ; 3° à chaque cas de conflit, un compromis

spécial sera signé organisant le mode d'arbitrage; 4° on s'adressera, autant que possible, à la Cour permanente de La Haye; 5° la convention est conclue pour cinq ans, mais renouvelable.

On remarquera l'extrême importance de la deuxième clause, c'est-à-dire que l'arbitrage permanent n'est pas organisé pour les conflits relatifs aux intérêts vitaux des États. Or ce sont ceux qui créent le plus souvent les causes de guerre. Bien entendu, cela ne veut pas dire que l'arbitrage est interdit en pareille occurrence, mais il faudra l'organiser à titre isolé ou facultatif, avec toute la précarité de ce genre de négociations.

Il est juste d'ajouter que quelques puissances ont cru pouvoir s'avancer davantage et prévoir l'arbitrage permanent pour tous les cas possibles de difficultés entre elles. On peut citer comme exemples les traités signés par le Danemark avec les Pays-Bas (1904) et l'Italie (1905), entre l'Italie et la République Argentine (1907), entre cette dernière et la France (1914).

Ces conventions d'arbitrage permanent, même sans le caractère de généralité indiqué en dernier lieu, sont évidemment une chose excellente et ont été fortement recommandées par la seconde Conférence de La Haye de 1907. Elles ont eu cependant fort peu d'applications pratiques, parce que, le plus souvent, elles sont intervenues entre des puissances unies déjà par de solides liens d'amitié et bien décidées à ne pas recourir à des mesures extrêmes en cas de désaccords passagers pouvant survenir entre elles. L'Allemagne a soigneusement évité de s'engager dans des conventions de ce genre, donnant ainsi par avance la mesure de son mépris profond de la paix du monde. Aussi tout ce réseau de conventions arbitrales n'a servi absolument de rien pour empêcher ou limiter les effets de la catastrophe déchaînée en 1914.

Malgré cet échec ou plutôt à cause de lui, les États vainqueurs de l'Allemagne ont fait un nouvel et sérieux effort collectif en vue du règlement pacifique des conflits interna-

tionaux. Sur l'initiative et l'insistance du président des États-Unis Wilson, ils ont élaboré un organisme important appelé *Société des Nations* et dont le but est d'obtenir, dans la plus large mesure possible, la suppression des guerres.

Nous conservons quelques doutes sur l'efficacité complète des mesures prévues à cet effet, mais nous désirons exposer ici même, dans une pensée d'unité, les dispositions prévues pour le développement de l'arbitrage international.

Tout d'abord, les membres de la Société des Nations, c'est-à-dire les États qui en sont les fondateurs et ceux admis ultérieurement, s'engagent à déférer à l'arbitrage les différends qui en sont susceptibles, s'ils ne peuvent pas être réglés par négociations directes. Sont indiquées comme rentrant normalement dans l'arbitrage les questions d'interprétation de traités, de droit international ou portant sur la matérialité des faits. Les États intéressés restent maîtres de constituer à leur gré le tribunal arbitral. La Cour permanente de La Haye n'est pas supprimée, mais il est prévu que l'on instituera un organe judiciaire plus réellement permanent et chargé tant de juger les différends internationaux que de donner des avis sur les difficultés de Droit des gens dont il sera saisi.

On remarquera que ces dispositions du nouveau pacte reviennent à rendre beaucoup plus générales les conventions dites d'arbitrage permanent, mais qu'elles ne font pas disparaître la nécessité de signer un accord spécial pour chaque litige particulier, ni non plus elles n'étendent pas la solution juridique à tous les cas possibles. On demeure donc loin, en pratique, de l'arbitrage universel et obligatoire.

Mais, indépendamment de l'arbitrage, le traité de la Société des Nations prévoit des méthodes nouvelles de règlement pacifiques des conflits entre États. Ces méthodes sont un mélange de solutions juridiques et de médiation combinées. En voici les lignes principales.

Tous les États signataires doivent constituer une Assemblée formée de trois délégués par État, mais n'ayant qu'une voix à

eux trois. Cette Assemblée exprime donc bien le principe de l'égalité des grandes et des petites puissances. Il n'en est pas de même pour un autre organe qui s'appelle le conseil.

Ce conseil ne comporte, en effet, que les représentants de neuf États : cinq grandes puissances (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie et Japon) et quatre plus petites (Belgique, Brésil, Espagne et Grèce). Chaque État ne dispose d'ailleurs que d'un délégué au conseil.

Parmi les attributions du conseil de la Société des Nations figure l'évocation des litiges qui n'ont pas pu être soumis à l'arbitrage ou résolus par ce moyen. Le conseil décide si le débat aura lieu ou non publiquement. Sa décision peut être adoptée à l'unanimité (les délégués des États en conflit ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité). Alors cette décision doit être considérée comme obligatoire et elle s'impose par conséquent même à l'État en litige qui serait condamné. Dans le cas où l'unanimité n'est pas acquise, les gouvernements intéressés restent maîtres de recourir à tel moyen, la guerre comprise, qu'ils croiront nécessaire d'adopter.

Dans toutes les affaires litigieuses ainsi soumises au conseil de la Société des Nations, l'Assemblée prévue au traité est également compétente si le conseil ou l'un des intéressés désire l'en saisir. Les pouvoirs et les votes de l'Assemblée sont les mêmes que pour le conseil.

Toutes ces procédures ne sont obligatoires qu'entre membres de la Société des Nations. A l'égard des désaccords mettant en jeu des États non signataires du pacte, ceux-ci sont simplement invités à se soumettre à la médiation du conseil et de l'Assemblée délibérant comme il vient d'être dit. En cas de refus, l'État n'encourt aucune sanction spéciale, à moins qu'il n'attaque une puissance membre de la Société des Nations. Dans ce cas, en vertu d'une disposition générale du pacte social, tous les signataires prennent des mesures de coercition à son égard, mais sans être obligés d'aller jusqu'au recours aux armes.

Toutes ces dispositions forment une ébauche de tribunal ou de congrès international permanent dont la création a été, comme l'on sait, souvent souhaitée. On demeure, malgré tout, très loin de l'institution d'un Parlement, d'une cour, d'une législation et d'une sanction qui soient vraiment supernationaux. A vrai dire, l'état actuel de l'humanité ne permet pas encore d'y arriver et, sous réserve de l'épreuve du temps, l'arbitrage et les modalités qu'institue la Société des Nations sont plutôt des développements intéressants de la pratique internationale courante qu'une vraie rénovation du Droit des gens.

§ 68. — **Mesures de rigueur entre États.** — Lorsque deux puissances sont en désaccord et qu'elles ne parviennent à s'entendre ni par des moyens amiables, ni par voie d'arbitrage, il ne faudrait pas en conclure que la guerre est la seule possibilité qui leur reste. Le Droit international ou, plus exactement, la politique connaissent diverses procédures plus ou moins violentes qui ne sont cependant pas la guerre déclarée. Ces solutions coercitives présentent, comme toute violence, plus d'inconvénients que d'avantages ; elles sont cependant moins déplorables que les hostilités ouvertes. Il arrive, en effet, que certains peuples ne s'inclinent que devant une démonstration de force sans qu'il soit besoin d'en venir à l'action même des armes et, dans certains cas, les modes violents que nous allons exposer sont susceptibles de faire triompher le bon droit.

Bien que, dans la réalité des choses, les distinctions soient loin d'être nettes, il est d'usage de diviser en quatre catégories les solutions violentes autres que la guerre. Ces catégories sont : 1° la rétorsion; 2° les représailles; 3° l'embargo; 4° le blocus pacifique ou économique. Nous suivrons cet ordre devenu classique.

La rétorsion, prise dans son sens étymologique, consiste à retourner à un État les mesures dont il use lui-même. C'est, à proprement parler, une application du principe de réci-

procité qui est très usité en matière de politique étrangère et de diplomatie. La rétorsion n'est donc pas nécessairement liée à un conflit, mais cependant on préfère réserver ce terme pour désigner des mesures de rigueur prises en réponse à d'autres mesures dont on se plaint. Les commentateurs ajoutent en général que ces répliques, tout en étant considérées comme justifiées en fait, ne doivent pas dégénérer en violation d'un traité ou des principes du Droit des gens. Disons, plus simplement, que la rétorsion vise à faire disparaître des procédés désagréables sans être injustes, et cela en faisant sentir à l'autre État les désagréments mêmes qu'il impose à autrui.

Un exemple courant de mesures de rétorsion se rencontre en matière de douanes. Une puissance élève ses taxes à l'égard des produits d'un autre État. Ce dernier riposte aussitôt par une élévation identique. Si la lutte économique prend une certaine acuité, on va jusqu'à dire qu'il y a guerre de tarifs, expression qui rend bien l'idée de pression violente contenue dans les surtaxes douanières.

Une autre application simple de la rétorsion consiste à imposer aux nationaux d'un État, en matière de passeports par exemple, les mêmes réglementations que cet État exige à l'égard des étrangers. Assez souvent, les traités relatifs au séjour dans un pays des ressortissants d'autres puissances prévoient d'avance la réciprocité de traitement, autrement dit autorisent d'emblée des mesures de rétorsion contre des procédés vexatoires.

Prise quant à ses résultats pratiques, la rétorsion n'en fournit que de médiocres. Elle a une apparence de justice dans la réciprocité qui en est la base, mais ne fait, en réalité, qu'irriter l'adversaire et l'exciter à persévérer dans son attitude.

Les représailles sont singulièrement plus accentuées que la rétorsion. On les définit en général comme étant des actes contraires au droit que l'on dirige vers un État coupable le premier d'agissements antijuridiques. Le mot représailles

indique une notion de *reprendre* et implique par conséquent, comme la rétorsion, une certaine réciprocité, mais le caractère de violence s'y montre beaucoup plus énergiquement au point de voisiner souvent une guerre véritable.

Les représailles sont d'ailleurs fréquemment pratiquées en temps de guerre comme moyen de réparation des abus de l'ennemi. Pour l'instant, il demeure entendu que nous bornons nos explications aux représailles faites en dehors d'hostilités déclarées.

Pendant longtemps, les représailles pouvaient être exercées directement par les particuliers victimes d'un gouvernement étranger. On les autorisait, littéralement parlant, à reprendre leur bien, notamment en s'emparant de navires étrangers pour compenser des saisies abusives de leurs propres bâtiments. Cette singulière méthode de faire payer des innocents pour les coupables persista jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, puisque aucun auteur n'omet de citer les « lettres de représailles » accordées en 1778 à deux négociants bordelais contre l'Angleterre.

Pendant longtemps aussi, les représailles pouvaient atteindre directement des particuliers. Par exemple, on confisquait les biens de sujets étrangers ou bien on les arrêtait comme otages, fussent-ils à l'abri de tout reproche. Aujourd'hui, on admet que les représailles doivent être strictement limitées aux rapports d'État à État.

Les modalités des représailles ainsi entendues sont très variables. Elles peuvent porter sur le séquestre de biens ou de revenus appartenant à l'État adversaire, sur le refus systématique des demandes, même justifiées, qu'il peut formuler, sur la fermeture des frontières à ses sujets ou à ses produits, etc.

Les représailles consistent très fréquemment en mesures d'ordre maritime. A ce point de vue, l'*embargo,* que l'on cite ordinairement comme une solution violente indépendante, rentre en réalité dans les représailles. On entend, en effet, par embargo le fait d'arrêter provisoirement les navires de

commerce d'une puissance avec qui on n'est pas en guerre, mais dont on a à se plaindre. C'est ainsi que durant la guerre de 1914-1919, les Alliés ont à plusieurs reprises retenu dans leurs ports des navires helléniques en raison de l'attitude équivoque du gouvernement du roi Constantin de Grèce. Il y a même quelques exemples anciens de saisie de navires de guerre de l'État adverse, ce qui est fort voisin d'actes d'hostilités caractérisées.

Ce même aspect de guerre sans guerre est nettement accentué dans certaines formes modernes de représailles. Ainsi on admet comme telles l'occupation momentanée du sol étranger. Par exemple, en 1885, sans être en guerre officielle avec la Chine, la France avait débarqué des troupes dans les îles de Formose et des Pescadores en représailles de l'appui militaire donné par la Chine aux rebelles tonkinois. Ou encore, en 1901, à la suite de dénis de justice du gouvernement ottoman, l'île de Mytilène fut occupée quelque temps par des marins français. Il est évident que si des opérations de cette nature étaient accomplies à l'encontre d'un État puissant, elles équivaudraient à une déclaration de guerre.

Pour en terminer avec les représailles, nous dirons, encore plus nettement que pour la rétorsion, qu'elles sont en principe condamnables à titre d'abus de pouvoir et comme envenimant en général la situation qu'elles prétendent faire cesser. Les représailles n'atteignent leur but que lorsqu'elles deviennent, ainsi que nous venons de le voir, de véritables actes d'hostilités de la part d'une grande puissance contre un gouvernement ne pouvant ou ne voulant pas s'engager dans une lutte ouverte. Elles rentrent alors en réalité dans l'étude même de la guerre.

Nous ne reviendrons pas sur l'embargo, assez peu pratique, et nous aborderons le dernier moyen violent de pression internationale avant l'appel aux armes. C'est le blocus pacifique ou économique.

Tout le monde sait ce que c'est qu'un blocus, l'interdiction

de communiquer avec un endroit déterminé, presque toujours un port ou une côte, mais pouvant très bien être aussi un territoire proprement dit. Normalement, le blocus est un acte de guerre maritime et nous aurons à l'examiner comme tel, mais le Droit des gens moderne a inventé le blocus sans guerre et c'est même une manière de faire qui tend singulièrement à se développer puisque, avec des nuances, on le retrouve dans le pacte instituant la Société des Nations, c'est-à-dire une convention constituant un progrès certain du Droit international public.

Commençons par voir comment la politique a fait apparaître le blocus dit pacifique, nom assez singulier si l'on en juge d'après l'origine historique. C'est, en effet, durant l'insurrection de la Grèce contre les Turcs, en 1827, que l'Angleterre, la France et la Russie imaginèrent, pour venir en aide aux Hellènes et faire céder la Porte, d'envoyer leurs escadres bloquer la baie de Navarin par où s'effectuait le débarquement des renforts turco-égyptiens. Sans qu'on sût exactement pourquoi, une canonnade éclata soudain un certain jour entre navires turcs et chrétiens. Une véritable bataille navale s'ensuivit, se terminant par l'écrasement de la flotte ottomane. Les puissances, soutenant que malgré tout leur blocus était pacifique puisqu'elles n'étaient pas en guerre avec la Turquie, firent présenter des condoléances au Sultan, lequel se plaignit à bon droit de l'ironie du procédé.

Les blocus pacifiques ont été souvent pratiqués depuis 1827. Ils n'ont pas toujours, heureusement, abouti à des batailles, mais nombre d'entre eux n'ont pas été exempts de violences et de coups de canons. Citons parmi ces derniers le forcement de l'embouchure du Tage en 1831 ou de celle du Ménam en 1893. Dans les deux cas, la France entendait protester contre l'attitude respectivement du Portugal et du Siam. Ou encore, en 1902, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie mirent en état de blocus pacifique les côtes de Vénézuéla pour non-paiement des dettes de ce pays, opération au cours de laquelle

un croiseur allemand trouva moyen de couler une inoffensive canonnière vénézuélienne.

Les blocus pacifiques ont été fort usités dans le Levant comme moyen de pression tantôt sur la Grèce, tantôt sur la Turquie. Là, ils ont eu surtout pour effet de suspendre le commerce maritime, non seulement en saisissant les navires de l'État objet du blocus, mais en arrêtant aussi ceux des puissances tierces. Ce dernier point est la condamnation théorique du blocus qualifié de pacifique, puisqu'il aboutit à faire souffrir du conflit des personnes qui y sont totalement étrangères et à retomber dans la conduite irrégulière d'une guerre inavouée.

Bien que le blocus pacifique soit ainsi critiqué à bon droit comme illogique et abusif, il ne tend pas moins à se maintenir et à se développer, comme nous le disions, en prenant l'aspect plus général de l'isolement économique d'un État considéré comme manquant au Droit international. Pendant la guerre de 1914-1919, les belligérants ont fréquemment usé de l'arme de la limitation du ravitaillement des États neutres pour s'efforcer de les orienter dans leur sens. C'est évidemment une forme de blocus. Plus nettement encore, le traité de la Société des Nations édicte, comme sanction essentielle contre un État signataire méconnaissant ses engagements, la rupture totale des relations diplomatiques, financières et commerciales entre le contrevenant et les autres puissances. Cette interdiction de communiquer est même prévue avec beaucoup de rigueur, puisqu'elle s'étend aux rapports des particuliers entre eux. De plus, et ceci est très caractéristique, le blocus économique en question peut être étendu aux relations de l'État contrevenant et des États non signataires de la convention. Ceci revient à dire que le gouvernement bloqué sera isolé, de gré ou de force, de tous côtés et avec toutes les puissances, même celles ne le désirant pas.

Un blocus de ce genre amènera aisément, nous le craignons, une rupture ouverte, et d'ailleurs le traité de la

Société des Nations paraît bien le prévoir en édictant que son maintien devra être soutenu par l'action solidaire de tous les signataires. Quoi qu'il en soit, il y a là une indication très curieuse de l'influence énorme des relations économiques internationales dans la vie moderne.

Nos développements nous ont ainsi amené à envisager de plus en plus ouvertement le règne de la violence dans les conflits entre États. Il nous faut maintenant l'étudier ouvertement et ne pas reculer devant les horreurs de la guerre, si faiblement atténuées par un Droit encore trop insuffisant.

CHAPITRE X

La guerre et ses usages.

Après les bouleversements qui ont ravagé l'Europe pendant cinq ans et dont l'humanité entière a subi les douloureuses répercussions, il y aurait quelque ironie tragique à vouloir définir la guerre. Chacun de nos lecteurs sait trop ce que c'est pour avoir besoin d'insister plus longtemps.

Nous ne nous occuperons pas davantage, pour l'instant, de la légitimité des guerres et des moyens de les prévenir. Nous nous réservons de présenter, en conclusion, quelques considérations sur un sujet qui demeure malheureusement encore bien théorique. Pour l'instant, nous prenons le recours aux armes comme un fait trop réel et que l'expérience la plus cruelle ne nous permet pas de négliger.

On doit cependant reconnaître que la notion de la guerre a évolué d'une façon notable au cours des siècles. Les guerres entre individus ou plutôt entre seigneurs, qui ont désolé tout le moyen âge, ont disparu avec le régime féodal et sont actuellement sévèrement réprimées. Les particuliers qui attaquent un État à main armée sont considérés comme de vulgaires brigands et leurs entreprises tombent sous le coup des lois pénales les plus rigoureuses.

Le principe unanimement admis est que la guerre est une relation d'État à État; c'est un des attributs de la souveraineté, comme disent parfois les auteurs du Droit des gens dans un style dont ils ne paraissent pas sentir l'ironie amère. Admettons, en langage plus ordinaire, que la guerre a dis-

paru des relations civiles et qu'elle ne demeure plus que dans les rapports internationaux comme dernier et déplorable moyen de régler des conflits non solutionnés autrement.

S'il n'y a pas de difficultés à reconnaître le caractère belliqueux aux heurts armés d'État à État, un problème de Droit international apparaît au contraire lorsque la lutte s'établit entre citoyens d'un même pays, en cas de guerre civile, pour employer l'expression usuelle. Nous disons qu'il y a là un problème de Droit des gens parce que les puissances tierces sont fréquemment appelées à avoir des rapports avec les insurgés en même temps qu'avec le gouvernement régulier et que, par suite, apparaît quelque chose de voisin de la situation de neutralité. Des usages assez bien définis se sont établis à ce sujet et nous les résumerons brièvement.

Tant que l'insurrection est une simple émeute, même durable et organisée, mais sans chance sérieuse de renverser l'ancien gouvernement, aucun élément international n'est en question. Les rebelles doivent rester ignorés des puissances étrangères qui n'ont à connaître que le gouvernement régulier. Celui-ci, de son côté, traite les insurgés en criminels de droit commun et non comme des combattants. C'est ainsi qu'il a été procédé en 1871 lors de la Commune de Paris, laquelle n'a eu aucune relation internationale, même avec les Allemands.

A l'opposé, lorsque l'insurrection domine la majeure partie du pays et peut envisager la disparition complète de l'ancien régime, on se trouve, pour les États tiers, en présence du problème de la reconnaissance d'un gouvernement nouveau, problème que nous avons étudié en son temps.

Entre ces deux situations extrêmes, il y a la guerre civile dans laquelle les adversaires se balancent à peu près. La pratique a inventé alors ce qu'on appelle la reconnaissance aux insurgés de la qualité de belligérants. Cette reconnaissance est d'ordre inférieur à celle d'un État ou d'un gouvernement. Elle n'en produit pas moins des effets importants. Les insurgés deviennent des soldats, leurs chefs sont consi-

dérés comme des commandants militaires, les États tiers sont soumis aux droits et aux devoirs de la neutralité véritable. En d'autres termes, la guerre civile est alors pleinement assimilée à une guerre entre États.

La reconnaissance de la qualité de belligérant constitue, en fait, un encouragement aux insurgés dont elle atteste la puissance. Aussi ne doit-elle intervenir, de la part des États tiers, qu'avec prudence et seulement à l'égard d'une rébellion organisée, ayant une armée disciplinée et un gouvernement véritable. C'est seulement quand ces conditions furent remplies que la France et l'Angleterre accordèrent le caractère de belligérance aux Sudistes lors de la guerre de Sécession des États-Unis d'Amérique.

Revenons aux guerres normales, aux guerres entre États. Toute puissance, grande ou petite, a, en principe, le droit de faire la guerre, même l'État protégé contre son protecteur. Il faut en excepter les États en neutralité perpétuelle à qui l'agression est interdite, mais leur droit de se défendre par les armes est incontestable, ainsi qu'il advint pour la Belgique criminellement attaquée par l'Allemagne en 1914. En fait, tous ces points ont peu d'intérêt pratique. Quand la lutte est engagée, il est oiseux de rechercher si les combattants avaient ou non capacité pour y recourir.

Ce qui est autrement important, c'est de rechercher si le Droit international doit se désintéresser des guerres. Faut-il admettre que la paix étant rompue, il n'y a plus qu'à laisser s'exercer la force contre la force, le soldat contre le soldat, jusqu'au jour où les diplomates viennent s'asseoir autour du traditionnel tapis vert pour restaurer les relations pacifiques ? Ou bien, au contraire, convient-il de réglementer la violence et de prétendre lui tracer des méthodes dont elle ne devra pas sortir ?

Laissant de côté toute discussion philosophique, le sentiment moyen de l'humanité permet de répondre aux deux questions précédentes. D'une part, le bon sens indique assez que les théories juridiques sont impuissantes à arrêter des

chocs où les passions sont surexcitées au maximum et l'on fait appel aux instincts les plus primitifs de l'homme. *Inter arma silent leges,* nulle loi au milieu du combat, dit un axiome toujours actuel. Mais, d'autre part, la conscience normale des populations civilisées n'admet plus la pratique barbare que tout est permis contre l'ennemi. Une atrocité reste une atrocité qui révolte. Un sentiment, plus ou moins vague, mais réel, prévaut, chez les peuples modernes, qui amène à ne pas tout permettre en temps de guerre.

Il y a donc, voulue par la conscience universelle, une certaine limitation aux moyens d'hostilités, limitation encore bien imparfaite et qu'il est ambitieux de décorer du nom pompeux de *lois de la guerre*. Disons, plus modestement, qu'il existe des usages de la guerre dont le Droit international demeure le guide moral et l'inspirateur. Ces usages peuvent, d'ailleurs, prendre un caractère positif et devenir de véritables lois lorsqu'ils sont consacrés par des traités ou par des règlements militaires précis, ce qui est loin d'être exceptionnel, comme nous le verrons bientôt.

Si, en effet, la limitation des maux de la guerre, en y introduisant une certaine humanité, idée apparue au moyen âge sous l'influence du christianisme et de la chevalerie, est restée longtemps cantonnée dans les écrits des philosophes et des juristes, on doit reconnaître, à l'honneur du XIXe siècle, le fait que des textes précis l'ont sanctionnée. Citons notamment, comme connues de tous, les Conventions de Genève de 1864 et de La Haye de 1899 et de 1907. D'autre part, les états-majors de tous les pays ont adopté et publié des manuels fixant les devoirs des troupes en campagne, donc obligatoires pour celles-ci. Constatons enfin que les usages de la guerre sont devenus suffisamment précis pour que leur constante méconnaissance par les Allemands au cours de la lutte récente ait provoqué une réprobation universelle et, ce qui est plus important, l'établissement de sanctions positives contre ceux qui les avaient méconnus.

Le Droit international existe donc malgré l'état de guerre

ou, plutôt, il y a un droit de la lutte armée, tantôt précis, tantôt coutumier, au moins pour les nations civilisées. C'est ce droit spécial qui va nous occuper désormais.

Nos explications sur les lois et usages de la guerre seront volontairement assez restreintes, parce que les événements récents ont montré assez qu'il ne fallait pas accorder trop d'importance pratique à des limitations même enregistrées dans les traités les plus solennels. En évitant l'exagération, reconnue fausse, de dire qu'il n'y a rien, nous estimons non moins erroné de donner l'impression que les hostilités sont, en quelque sorte, canalisées et diminuées par les progrès de la civilisation. Ajoutons que presque toutes les règles que nous allons étudier ont été méconnues par les Allemands et leurs alliés. Nous ne relaterons pas tous leurs méfaits parce que de gros volumes n'y suffiraient pas et qu'en réalité il n'est pas de section des lois de la guerre qui ait été observée par eux. Il est plus simple d'admettre que, dans la dernière lutte, l'Allemagne est revenue aux conceptions antiques de faire tout le mal imaginable, sans frein ni limite.

§ 69. — **De la déclaration de guerre.** — Nous sommes obligé de reconnaître que nos dernières remarques ne s'appliquent pas à la déclaration de guerre, car rarement une puissance en a tant lancé que l'Allemagne au cours des années 1914 à 1917. Il semblait un moment que sa diplomatie était uniquement occupée à en rédiger. Par un juste retour, elle en a reçu encore davantage et a fini par avoir contre elle la majeure partie du monde.

Les déclarations de guerre ont donc été tellement multipliées dans ces dernières années qu'il est inutile de les définir longuement. Il suffira de dire que c'est l'affirmation solennelle d'une puissance qu'elle recourt aux armes et rompt l'état de paix avec une autre puissance.

Les raisons de commencer les hostilités par une déclaration spéciale sont assez nombreuses. D'abord, entre la paix et la guerre il existe un tel changement dans les situations juri-

diques de tout le monde qu'un acte précis doit intervenir pour en fixer le point de départ. C'est ainsi que, dans chaque État, nombre de lois sont suspendues ou, au contraire, applicables uniquement en temps de guerre. On en est arrivé ainsi à préciser non seulement l'ouverture des hostilités, mais encore la date de leur cessation qui a eu lieu en France par voie d'une loi du 23 octobre 1919.

En second lieu, la guerre fait naître, pour les États non belligérants, une situation particulière, la neutralité, laquelle a des droits et des devoirs spéciaux invocables à la condition expresse d'hostilités internationales. Il est donc nécessaire qu'il n'y ait pas de doute sur l'existence de celles-ci.

Enfin, un argument de loyauté demande qu'on n'attaque pas l'adversaire sans que celui-ci ait le temps de se mettre sur ses gardes. Cet argument n'a pas grande valeur pratique, car les premiers actes de guerre peuvent être contemporains de la déclaration. On peut même soutenir, comme le font nombre d'auteurs anglais, qu'il est au contraire ridicule de s'affaiblir en s'ôtant le bénéfice d'une surprise initiale.

La déclaration de guerre, admise à peu près par tous les gouvernements continentaux à l'époque actuelle, a toujours en effet été regardée comme facultative par l'Angleterre et les pays qui suivent sa politique. En fait, nombre de guerres ont commencé purement et simplement par des agressions offensives. L'exemple le plus récent en est le torpillage de cuirassés russes par les Japonais le 8 février 1904. Mais cet acte a précisément provoqué des protestations générales et l'usage international est maintenant nettement orienté vers une déclaration de guerre préalable. Dans la lutte récente, tous les belligérants, y compris la Grande-Bretagne, le Japon et les États-Unis, ont recouru dans tous les cas à son emploi. Nous devons noter toutefois que la déclaration de guerre de l'Allemagne à la France est du 4 août 1914, alors que, plusieurs jours auparavant et spécialement les 2 et 3 août, les troupes allemandes avaient franchi la frontière, tué des soldats français et emmené du butin. Ce sont des péchés véniels

devant les violations du Droit des gens dont l'Allemagne s'est ensuite rendue coupable.

La déclaration de guerre n'intervient jamais brusquement, à la façon d'un coup de tonnerre dans un ciel serein, pour employer la phrase traditionnelle. Invariablement, elle est précédée d'une période de tension diplomatique pendant laquelle le conflit apparaît publiquement et les États cherchent à le résoudre pacifiquement d'une façon plus ou moins sincère. C'est ainsi que durant la dernière semaine de juillet 1914, l'Angleterre, la France et la Russie firent des efforts répétés pour solutionner le différend austro-serbe, tous efforts rendus vains par la volonté précise de Berlin de déclancher la grande guerre. Cette période de tension se clôt le plus souvent par un *ultimatum,* c'est-à-dire une dernière sommation, adressé à l'adversaire d'avoir à céder dans un délai fixé, de quelques heures en général. Quelquefois l'ultimatum précise qu'à l'expiration du délai sans réponse satisfaisante, la guerre sera automatiquement déclarée. Il est plus correct et plus usuel de faire suivre l'ultimatum d'une déclaration de guerre régulière.

Par un acte à peu près sans précédent, le 23 juillet 1914, l'Autriche a *commencé* la tension politique avec la Serbie, par un ultimatum, d'ailleurs inacceptable et qu'elle transformait bientôt en déclaration de guerre.

L'ultimatum n'entraîne pas fatalement la guerre. Il peut d'abord être accepté et le conflit perd son caractère aigu. Il peut aussi aboutir à une rupture des relations diplomatiques, laquelle n'équivaut pas, quoi qu'on en dise, à une déclaration d'hostilités. Le plus souvent, toutefois, surtout entre grandes puissances, la remise d'un ultimatum est considérée comme une offense rendant la cause de la paix désespérée.

C'est ainsi que, le 31 juillet 1914, le gouvernement de Berlin, craignant de voir malgré tout un accord s'établir entre la Russie et l'Autriche, s'empressa d'adresser un brutal ultimatum à Saint-Pétersbourg pour pouvoir, le lendemain, arguer de son rejet et lancer à la Russie sa première déclaration de guerre.

Un État attaqué ou qui a reçu une notification d'hostilités n'a évidemment pas besoin de répondre autrement qu'en se défendant. Il peut cependant publier un manifeste, soit pour protester, soit pour bien préciser la rupture de la paix. C'est ce que la Russie a fait en février 1904 à la suite de l'attaque japonaise relatée plus haut.

La déclaration de guerre émane normalement du pouvoir exécutif. En Suisse et aux États-Unis, elle est toutefois décidée par les Chambres, bien qu'en fait sur la proposition du gouvernement, seul maître de l'action diplomatique préalable. Dans un grand nombre de pays, notamment en France, d'après la Constitution (L. 16 juillet 1875, art. 9), cette déclaration doit être approuvée par le Parlement. En Allemagne, au contraire, l'Empereur pouvait, soit seul, soit sous le contrôle illusoire du conseil fédéral, lancer l'État dans la lutte sans consulter le Reichstag. Ainsi en a-t-il été usé en 1914. Disons tout de suite que le peuple allemand voulait la guerre non moins que son chef et que, peu de jours après, le Reichstag votait les crédits de guerre à l'unanimité. D'ailleurs, partout, la nécessité de se procurer de l'argent entraîne l'intervention des Parlements dès l'ouverture même des hostilités. Il en est ainsi notamment pour les expéditions coloniales où l'usage prévaut de ne pas lancer une déclaration de guerre expresse.

La forme de la déclaration de guerre est quelconque. C'est le plus souvent une note écrite remise par un agent diplomatique à l'État adverse. Cette note est ordinairement motivée et présente invariablement l'appel aux armes comme une mesure de défense, même si elle cache une agression cynique. Comme, en 1914, il n'y avait pas le plus petit conflit entre la France et l'Allemagne, cette dernière fut obligée d'inventer, et d'insérer dans sa déclaration d'hostilités, de prétendus vols d'aviateurs français au-dessus du sol germanique, vols qui ont été plus tard reconnus être mensongers par les Allemands eux-mêmes.

L'état de guerre est en même temps notifié aux puissances

tierces pour faire courir la situation de neutralité. On y adjoint souvent des manifestes justificatifs ou prétendus tels.

La déclaration de guerre produit d'importants effets entre les États belligérants. En voici les principaux :

Tout d'abord, et au risque d'un peu de ridicule, disons qu'elle substitue la guerre à la paix. La lutte armée, qui aurait été du brigandage auparavant, devient licite. Les lois, usages et traités de guerre deviennent applicables. Tout au contraire, les traités supposant des rapports pacifiques (commerce, postes, etc.) cessent d'avoir vigueur.

L'influence de l'ouverture des hostilités sur les traités entre belligérants est une grosse question fort controversée. On se demande si ces conventions sont annulées définitivement ou seulement suspendues jusqu'au rétablissement de la paix. Nous ne développerons pas la controverse dont l'intérêt pratique est mince. En effet, le traité de paix prend invariablement soin de déclarer expressément les conventions antérieures remises en vigueur, ou modifiées ou nettement abrogées. On a ainsi des solutions positives précises. Au point de vue théorique, nous croyons que les traités politiques et économiques sont brisés par la guerre. Ainsi, pour nous, le traité de Francfort de 1871 a été déchiré automatiquement par l'Allemagne elle-même en 1914. Nous admettrions au contraire que les accords relatifs à des questions purement juridiques (propriété industrielle, nationalité, etc.) sont seulement suspendus par les hostilités.

La déclaration rompt les relations diplomatiques entre les belligérants. Ambassadeurs et consuls quittent leurs postes et doivent être rapatriés avec tous les égards possibles. Nous avons dit par ailleurs l'attitude incorrecte du gouvernement de Berlin à l'égard du représentant de la France, tandis que l'ambassadeur d'Allemagne quittait Paris sans l'ombre d'un incident. Les intérêts urgents des belligérants sont pris en charge par les diplomates d'une puissance amie. Ainsi l'Espagne a accepté de remplir ce soin pour la France en Allemagne.

Ce ne sont pas seulement les rapports diplomatiques d'État à État, mais encore les relations privées qui sont interrompues par la guerre entre nationaux des puissances belligérantes. Il va de soi que la liaison commerciale, postale ou télégraphique *directe* est brisée entre ennemis, mais, ce qui est moins évident, c'est que les particuliers ne peuvent plus correspondre entre eux, même par l'intermédiaire d'une puissance neutre. Ainsi, pour prendre des exemples récents, deux Français, l'un en France, l'autre demeuré en Allemagne, ne pouvaient plus communiquer par la voie de la Suisse. Il en était de même pour un Espagnol habitant la France et qui aurait voulu écrire à un Hollandais en Allemagne, bien qu'il s'agît de deux neutres.

On explique ces prohibitions par des raisons de défense nationale, de précautions contre l'espionnage et aussi par le sentiment que les guerres actuelles mettant en jeu toutes les forces nationales, le moindre rapport avec l'ennemi est un danger et un scandale. En tout cas, la prohibition est très rigoureuse et sanctionnée par des lois pénales sévères.

Il en a été autrement dans certaines guerres, notamment durant la guerre de Crimée de 1854 et même celle russo-japonaise de 1904, où les sujets ennemis reçurent la permission, soit générale, soit individuelle, de commercer entre eux. Le conflit déchaîné par l'Allemagne en 1914 a marqué, sur ce point comme sur d'autres, une régression vers d'anciennes pratiques.

On peut en citer une nouvelle preuve dans deux effets de la déclaration de la guerre qui paraissaient tombés en désuétude et qui ont reparu avec rigueur. En premier lieu, les États belligérants ont tous cessé de payer les intérêts de leurs dettes publiques aux sujets ennemis et, d'autre part, ces derniers ont été presque partout arrêtés et internés dans des camps spéciaux dès le début des hostilités, même ceux hors d'âge militaire, les femmes et les enfants. En 1870, la France, non seulement avait toujours payé ses coupons de rente aux capitalistes allemands, mais encore elle avait laissé

librement partir les recrues appelées dans l'armée de l'adversaire, estimant qu'on ne pouvait pas les traiter en ennemis tant que l'incorporation n'avait pas eu lieu.

Les biens des nationaux ennemis, spécialement les maisons de commerce, ont été généralement mis sous séquestre durant la guerre de 1914, mais on ne les a pas confisqués, comme cela se pratiquait jadis. Nous indiquerons plus loin les déprédations systématiques commises par les Allemands dans les pays envahis par eux.

§ 70. — **Combattants et non-combattants.** — La déclaration de guerre une fois lancée, les hostilités sont ouvertes et il y a lieu de se demander tout de suite quelles sont les personnes qui peuvent en être affectées.

Le principe antique, auquel on est en train de revenir d'ailleurs, était que la guerre rendait ennemie la population entière de l'adversaire et nul n'avait à attendre quelque respect, sauf des exceptions d'ordre religieux. Une notion singulièrement plus humaine apparut au moyen âge, au milieu des dévastations des guerres privées incessantes. Ce fut celle que la guerre est une opération ayant lieu surtout entre militaires professionnels et que le surplus des hommes, femmes et enfants doit en être tenu à l'écart. L'Église s'efforça naturellement de développer cette protection pour les prêtres et les moines, mais le principe, bien que plus ou moins appliqué en pratique, finit par se généraliser et fut notamment pleinement établi par J.-J. Rousseau au XVIII[e] siècle.

Dans cette conception qui est celle encore officiellement admise, la guerre est restreinte aux seules forces militaires des États, aux *combattants* ou aux *belligérants*. Les *non-combattants* doivent être, au contraire, soustraits autant que possible aux conséquences de la guerre et, en tout cas, jamais attaqués directement. Par contre, il leur est interdit de prendre part à la lutte même d'une façon détournée, sous peine d'être punis plus rigoureusement que les soldats eux-mêmes.

Comme le disait très bien, et ne l'observait pas dans la réalité, le roi de Prusse, en 1870, dans une proclamation au peuple français : « On ne fait pas la guerre aux habitants » paisibles et le premier devoir d'un loyal soldat est de res- » pecter la propriété privée. On lutte contre les soldats et » non contre les citoyens ».

Il y a donc lieu de déterminer très exactement quels sont les combattants ou belligérants, toute autre personne devant être présumée non combattante.

Les belligérants sont d'abord, de toute évidence, les membres de l'armée régulière, quel que soit leur rang ou grade. Il n'y a pas lieu non plus de distinguer entre les corps combattants proprement dits et les unités qui ne se battent pas matériellement. Services d'intendance, corps médical, aumôniers, auxiliaires, sont considérés à ce point de vue comme pleinement soumis aux lois de la guerre et traités comme des soldats ordinaires. Au point de vue des lois françaises, on peut dire que tout homme mobilisé, quel que soit son emploi, est un combattant.

Les troupes d'origine coloniale doivent être assimilées sans restrictions aux corps métropolitains. Le principe, contesté par l'Allemagne en 1870, a été admis largement dans la dernière guerre où les Alliés ont employé des contingents provenant de toutes les parties du monde. Il faut ajouter que ces troupes étaient embrigadées et disciplinées comme n'importe quelle armée européenne. On ne doit pas enrôler des auxiliaires sauvages laissés sans direction ou surveillance.

Une question qui fut très discutée et qui paraît devenue sans objet est celle de savoir si les combattants comprennent les francs-tireurs. On entend par là des volontaires faisant la guerre suivant leur initiative propre, le plus souvent avec plus de bravoure que d'utilité pratique.

Les Allemands, en 1870 surtout, ont prétendu souvent assimiler les francs-tireurs à des brigands et les fusillaient quand ils les capturaient. Les usages internationaux et les Règlements de La Haye de 1899 et 1907 sur les lois de la

guerre sur terre admettent, au contraire, expressément la légitimité des francs-tireurs. On exige pourtant d'eux qu'ils remplissent les conditions suivantes : 1° Avoir un chef responsable ; 2° se battre ostensiblement et suivant les coutumes de la guerre ; 3° avoir un uniforme ou au moins un signe distinctif fixe et reconnaissable ; 4° obéir au gouvernement de leur pays.

Les derniers événements ont montré que l'ère des francs-tireurs était passée. Tous les hommes valides sont mobilisés ou peuvent contracter des engagements réguliers dans l'armée. Il n'a pas été question de francs-tireurs dans les opérations d'aucun des belligérants.

Un autre point en litige, plus théorique que pratique, est la légitimité de ce qu'on appelle la levée en masse, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens se levant, soit spontanément, soit sur l'ordre du gouvernement, pour lutter contre une invasion. Il est bien entendu que la levée en masse n'est pas la mobilisation générale, ni l'appel des milices dans les États qui ont cette forme d'armée. Mobilisés et miliciens sont équipés, armés, commandés officiellement et doivent être pleinement assimilés à des soldats réguliers.

Reste la levée en masse formée par le soulèvement de la population combattant comme elle le peut. On admet généralement que le seul résultat pratique est l'exaspération de l'envahisseur sans résultat militaire durable, en dépit du patriotisme le plus ardent qui demeure impuissant contre des troupes organisées. En fait, la guerre récente, bien que portant sur de multiples contrées et tendant à l'extrême les ressources en hommes des belligérants, n'a vu aucun cas de levée en masse. Autant vaut, par conséquent, ne pas discuter plus longtemps ce sujet ardu mais sans application.

Mais la même grande guerre a fait surgir un aspect nouveau du problème des belligérants et des non-combattants. C'est la première qui ait été pratiquée avec le système de la mobilisation générale de tous les hommes valides et qui ait également embrigadé, au service de la patrie, une partie

du surplus de la population : les femmes, par exemple, qui ont joué un rôle de première importance dans les fabriques de munitions. En Allemagne, où le militarisme est toujours poussé à l'extrême, une loi précise, dite de service civil obligatoire, a littéralement enrégimenté tout le monde. Il y a là une véritable levée en masse, non plus amorphe et indisciplinée, mais l'union de tous les habitants, hommes, femmes, enfants, chacun prenant part à la lutte dans la mesure de ses moyens et à la place assignée par l'État.

On ne saurait dissimuler que ce fait ébranle singulièrement la distinction classique des combattants et des non-combattants et nous ramène à la doctrine antique faisant ennemie l'entière population adverse. Il en est résulté tout de suite d'ailleurs des effets désastreux pour les civils qui ont été personnellement victimes de vexations diverses, d'internements, de déportations et surtout d'attaques directes, notamment par voie aérienne. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'il n'y a plus que des belligérants, mais nous inclinons à penser que, contrairement à la doctrine de Rousseau, ce sont les non-combattants qui sont devenus l'exception. Qu'il y ait là un progrès à rebours, nul ne pourra, hélas! le contester.

§ 71. — **Des moyens d'hostilités.** — C'est à ce propos que les limitations que l'on a essayé d'apporter à la violence de la lutte sont restées le plus infructueuses et on peut même dire, après les formidables hécatombes de la grande guerre, que ces limitations sont pratiquement insignifiantes. Les Allemands ont, en effet, innové des procédés particulièrement sauvages par les jets de flammes et surtout les gaz toxiques. De plus, l'artillerie a fait de tels progrès en puissance et en portée que les restrictions vaguement établies quant aux bombardements sont devenues sans intérêt.

Nous ferons donc les plus expresses réserves sur l'utilité véritable des tentatives faites à plusieurs reprises pour restreindre quelque peu les horreurs de la guerre. Il ne faut pas non plus tomber dans l'excès contraire de tout nier systé-

matiquement. A tout le moins, il y a un certain sentiment public de révolte contre les excès inutiles dont nos ennemis n'ont donné que trop de preuves; tout espoir d'amélioration n'est pas interdit. Aussi indiquerons-nous, sommairement, ce que le Droit des gens regarde comme moyens d'hostilités indésirables ou illicites.

Tout d'abord, citons une Convention précise, celle de Saint-Pétersbourg de 1868, qui interdit l'emploi de projectiles explosifs pesant moins de 400 grammes. Pratiquement, cette Convention défend l'emploi des balles explosibles qui amènent presque toujours des blessures mortelles. On y a assimilé, aux Conférences de La Haye, les balles (dites *dum-dum*) qui s'aplatissent facilement dans le corps humain et produisent des effets comparables aux balles explosibles. Il convient de remarquer que la Convention de Saint-Pétersbourg ne défend pas l'emploi de grenades à main dont les combattants ont fait un si large emploi dans la guerre de 1914.

Les délégués des puissances, élaborant à La Haye les règlements déjà indiqués sur les lois de la guerre, avaient songé à interdire la guerre aérienne ou, plus exactement, le jet de projectiles du haut des ballons. Cette interdiction a duré juste le temps pendant lequel l'aviation militaire n'avait aucun caractère pratique. Dès qu'elle est entrée dans le domaine des réalités, les hommes se sont empressés de porter là comme ailleurs leur génie de destruction mutuelle et, actuellement, aucune restriction ne limite le lancer d'explosifs par des appareils aériens.

De même que de tout temps l'empoisonnement des eaux a été considéré comme un moyen d'hostilité déloyal, l'empoisonnement de l'air était unanimement condamné. Le Règlement de La Haye de 1899 était précis sur ce point. Cela n'a en rien arrêté les Allemands de commencer par surprise l'envoi de gaz toxiques et d'en multiplier l'emploi sous les formes les plus atroces. Les Alliés ont eu plus tard recours à leur tour à ce moyen barbare qui a pris un si vaste dévelop-

pement au point que sa prohibition future paraît problématique. On peut dire cependant que c'est une des inventions les plus infernales qu'ait inventées l'esprit de nuire, à en juger par les souffrances infligées aux soldats qui en subissent l'effet. Et on ne pourra jamais oublier que l'introduction en est due à la science allemande.

Les sièges et bombardements des lieux habités ont beaucoup attiré l'attention en raison des maux qu'ils font endurer à la population inoffensive. Ici encore, on peut dire que l'on est en recul très net et par le fait des armées allemandes.

Voici, en effet, les traditions et les usages que l'on suivait au milieu du XIXe siècle et que notamment les armées françaises respectaient scrupuleusement lors des sièges d'Anvers (1832), de Rome (1850), de Sébastopol (1854). Tout d'abord, l'assiégeant commençait par prévenir le commandant ennemi de son intention d'attaque, afin que les non-combattants pussent se mettre à l'abri. La plupart du temps, on permettait même la sortie préalable des bouches inutiles, ce sont des femmes, enfants, vieillards, malades.

Le siège commencé, le tir ne devait porter que sur les ouvrages militaires et n'atteindre les bâtiments publics que s'ils recevaient une destination belliqueuse certaine, comme de servir de casernes ou d'observatoires. Sauf ce cas précis, les églises, musées, écoles, etc., devaient être respectés. A plus forte raison en était-il ainsi des habitations de la population civile, des monuments historiques, des hôpitaux, ces derniers doublement sacrés. Enfin, les localités non défendues devaient être à l'abri d'hostilités de quelque nature qu'elles fussent.

On remarquera que nous parlons au passé, bien que toutes ces règles aient passé intégralement dans les Conventions de La Haye encore en vigueur et notamment signées par les représentants de l'Empire d'Allemagne. Nous employons le passé parce qu'il n'est plus possible de considérer ces progrès comme acquis après tous les méfaits commis par les Allemands et leurs alliés au cours de la dernière guerre.

Déjà, en 1870, nos ennemis avaient commencé à bombarder Strasbourg et Paris en tirant systématiquement sur les maisons privées, en incendiant la bibliothèque et en démolissant la cathédrale de Strasbourg comme le Museum de Paris, pour ne rien dire d'obus tombés sur les hôpitaux, soi-disant par suite d'erreurs qui cessaient dès que l'on y transportait des blessés allemands. En 1870 aussi apparaissait l'odieuse théorie teutonne de la *pression morale*, c'est-à-dire de souffrances systématiquement infligées à la population civile, sous prétexte d'humanité pour faire diminuer la durée de la guerre en épouvantant les personnes innocentes pour briser leur esprit de résistance. Ce raisonnement sauvage, faux d'ailleurs, car le peuple martyrisé ne fait que devenir plus patriote, avait passé ouvertement dans le Manuel officiel allemand des lois de la guerre où l'on invitait cyniquement les troupes à bombarder sans ménagement toutes les portions des villes assiégées et à soumettre leurs habitants aux privations les plus rigoureuses.

Tout cela a été surpassé par les actes répétés des Allemands en Angleterre, en France et en Belgique, comme des Autrichiens en Italie, des Bulgares en Serbie, des Turcs en Orient. Les progrès si minimes du Droit des gens ont été pulvérisés et réduits à néant par des dévastations voulues et contraires aux règles d'humanité les plus élémentaires.

Il serait superflu de citer des exemples d'actes qui resteront longtemps attachés indissolublement au nom allemand. Quelques brefs rappels suffiront. Destruction systématique de la cathédrale de Reims, bien qu'il fût nettement établi qu'elle n'avait aucun usage militaire; destruction analogue d'autres édifices civils et religieux à Soissons, Saint-Quentin, Milan, Venise et ailleurs. Bombardements intentionnels de villes sur les quartiers habités exclusivement par la population innocente, à Reims encore, à Dunkerque, Calais, Nancy, Amiens, etc. Plus encore à Paris, où les obus des canons à longue portée bouleversèrent des hôpitaux, une maternité, allèrent écraser une centaine de personnes sous les décom-

bres d'une église, sans parler des gens inoffensifs atteints chez eux ou dans la rue. Enfin, les attaques aériennes multipliées sur Londres et Paris, avec jets de bombes sur des districts sciemment reconnus comme sans utilisation militaire, pour ne rien dire de projectiles lancés sur des hôpitaux parfaitement visibles.

Ce qu'il y a de plus grave encore, c'est qu'il ne s'agit nullement d'actes abusifs entrepris sous la pression de nécessités stratégiques ou dans l'emportement de la lutte. Les Allemands et leurs Alliés ont accompli tout ceci froidement et méthodiquement, sachant très bien que l'effet militaire en était généralement nul, mais pour le plaisir de mal faire ou appliquant leur théorie monstrueuse de terroriser tout spécialement les habitants les plus faibles et les plus inoffensifs, parce que supposés plus accessibles à la crainte. On en est revenu, avec ces doctrines, aux guerres les plus barbares que l'on croyait disparues, aggravées aujourd'hui par les progrès techniques de l'aviation, de l'artillerie et de la chimie.

Une autre catégorie de moyens d'hostilités dans lesquels l'ennemi a également dépassé toute mesure est celle des représailles en temps de guerre. Nous avons vu que les représailles en temps de paix étaient déjà injustes. En période de lutte armée, les représailles prennent toujours un caractère encore plus excessif et méconnaissent nettement les règles d'humanité. Leur excuse est que celui qui les emploie n'a pas commencé et que l'on espère par là arrêter les abus de l'adversaire en lui faisant sentir directement les procédés coupables dont il est l'auteur. Le plus souvent, les représailles dégénèrent aisément en atrocités, provoquent des contre-représailles et aboutissent ainsi à une rivalité dans le mal. Quelquefois, cependant, elles réussissent et, chose très remarquable, particulièrement à l'égard des Allemands qui ne font aucune attention aux protestations morales les plus fondées, mais ils sont impressionnés quand ils supportent des atteintes matérielles, attestant ainsi l'infériorité mani-

feste de leurs conceptions intellectuelles par rapport à la civilisation actuelle. Ainsi les réclamations unanimes contre les attaques aériennes de Paris et de Londres n'ont fait qu'exciter la verve de la presse germanique, mais celle-ci a manifesté une anxiété évidente dès que les Alliés ont commencé à bombarder, par représailles, des villes rhénanes. Aux approches de l'armistice de 1918, alors que l'on savait, outre-Rhin, les Anglais en possession d'avions prêts à atteindre Berlin, les expéditions sur les capitales anglaise et française avaient cessé par une coïncidence remarquable.

Étant ainsi sensibles aux représailles, les Allemands estiment les autres peuples à leur propre mentalité et y recourent à la fois exagérément et sans motifs. L'excuse des représailles a été invoquée, tant en 1870 que de nos jours, par l'état-major de Berlin pour présenter toutes les cruautés comme légitimes : destruction de villes paisibles, comme à Louvain, Saint-Dié et tant d'autres endroits, déportation de milliers d'ouvriers français et belges, envoi de prisonniers de guerre dans des camps insalubres, arrestations d'otages soumis à des traitements ignominieux, etc. Il devient inutile de parler de Droit des gens et d'esquisser une soi-disant théorie des représailles, comme l'ont fait certains jurisconsultes germains. Il vaut beaucoup mieux constater l'usage de la force, sans loi ni mesure, qui paraît licite à nos adversaires.

Nous en avons assez dit pour montrer le néant véritable auquel se réduisent ce que l'on appelle pompeusement les restrictions d'humanité dans la guerre moderne. Les commentateurs y ajoutent des restrictions dites de loyauté qui ne valent pas beaucoup plus.

On entend par là que si la ruse et la surprise restent l'âme de la lutte, on doit éviter les manœuvres qualifiées de *perfides,* expression assez vague. Quelques exemples communément employés seront un peu plus clairs.

On doit éviter de se battre sous un faux drapeau et avec des uniformes simulés. Mais on tolère l'emploi de l'uniforme ennemi à titre de moyen de surprise.

Les militaires doivent respecter la parole donnée, ainsi ne pas reprendre les armes lorsqu'on a déclaré se rendre.

Les fausses nouvelles, affirmées officiellement, sont interdites, mais il est courant de chercher à démoraliser l'adversaire par une propagande secrète et la diffusion de proclamations tendant à affaiblir sa résistance. L'origine de ces dernières proclamations les rend assez inoffensives, mais au contraire l'action cachée des agents de l'ennemi sur le moral civil et militaire s'est montrée fort dangereuse dans la guerre récente.

Ceci amène à parler de l'espionnage qui, sans être illicite, est considéré en Droit des gens comme punissable de mort. L'espionnage ne doit pas être confondu avec la reconnaissance militaire. La différence essentielle est que cette dernière est faite par des soldats en uniforme, même s'ils se dissimulent aux vues de l'ennemi. L'espion, au contraire, cache sa qualité et fait souvent montre d'un patriotisme simulé.

En 1870, Bismarck avait manifesté l'intention d'assimiler aux espions les aéronautes ou les correspondants de journaux non autorisés, et cela même sans aucune dissimulation de leur part. Cette prétention est devenue sans objet, les personnes en question étant aujourd'hui considérées purement et simplement comme susceptibles d'être seulement faites prisonnières de guerre.

Pour en terminer également sur un sujet peu pratique, disons que l'on condamne la mise à prix de la tête de chefs ennemis, la provocation à leur assassinat, l'ouverture de bureaux de désertion contre argent et autres procédés démodés. Il vaudrait beaucoup mieux faire un effort sérieux pour revenir aux légers progrès réalisés au siècle dernier dans la conduite de la guerre par l'Angleterre, les États-Unis et la France, progrès si complètement annihilés par nos ennemis de 1870 et de 1914.

§ 72. — **Prisonniers, malades et blessés.** — Ces catégories de combattants rentrent dans l'expression générique

de militaires mis hors de la lutte. Pendant longtemps, la tendance de la supériorité absolue du vainqueur sur le vaincu donnait au premier un droit complet sur le second. Il en résultait qu'un prisonnier ou un blessé était à la discrétion de son adversaire qui pouvait le massacrer ou le réduire en esclavage, selon son bon plaisir.

Cette notion a survécu jusqu'à une époque étonnamment proche de nous. Ainsi les prisonniers étaient fréquemment mis à mort jusqu'aux xve et xvie siècles. On considéra comme un grand progrès que l'Église fît, au moyen âge, prévaloir l'usage de la rançon qui flattait d'ailleurs la cupidité du vainqueur. C'est tout juste si, au xviiie siècle, les philosophes et surtout J.-J. Rousseau finissent par dégager l'idée que la guerre ne s'exerçant qu'entre les États, leurs soldats cessent de l'être dès qu'ils ne se battent plus et que, dès lors, on ne peut plus prendre à leur égard que des mesures de précautions pour les empêcher de revenir à leur rôle actif. Actuellement, il n'y a aucune dissidence sur le respect qui doit être accordé à l'ennemi désarmé.

Au regard des malades et blessés, on cite sans doute le vieux proverbe romain que tous les blessés sont frères (*Hostes dum vulnerati fratres*), mais, en pratique, rien n'était organisé pour soigner l'ennemi. Le Service de santé était si rudimentaire qu'il était déjà impuissant à secourir ses propres combattants et l'adversaire n'avait rien à espérer qu'une chance peu commune. Il fallut attendre aussi tardivement que les horreurs du champ de bataille de Solférino (1860), où des blessés périrent lentement d'abandon, pour que les efforts généreux des Suisses Durant et Moynier parvinssent à secouer l'indifférence des gouvernements et les unir dans les admirables Conventions de Genève de 1864 et de 1868. On peut dire, sans exagération, que la protection des malades et blessés est acceptée aujourd'hui par une opinion unanime et constitue peut-être le progrès le plus net du Droit international en ce qui concerne les lois de la guerre.

Pour être complet, aux personnes mises hors de com-

bat, nous devons ajouter les morts. On est d'accord pour admettre qu'ils doivent être inhumés décemment, ne pas être dépouillés par esprit de pillage et surtout que l'on doit chercher à relever leur identité le mieux possible pour éviter de grossir la liste angoissante des *disparus*. Les militaires sont pourvus d'une plaque d'identité qui doit être enlevée aux morts et notifiée à l'ennemi lorsqu'il s'agit de ses soldats. Dans la guerre récente, les Allemands ont à plusieurs reprises manqué à ce devoir et même volontairement détruit ou rendu non identifiables des cadavres français, sans autre but que d'ajouter aux angoisses des familles.

Revenons à un sujet moins lugubre. Le régime des prisonniers de guerre est aujourd'hui bien défini par le Droit international. La captivité militaire ne doit affecter aucun caractère de pénalité et encore moins de soumission de vaincu à vainqueur. C'est ainsi que les prisonniers de guerre sont uniquement les captifs de l'État adverse et ne doivent aucune rançon ni service aux personnes qui les ont capturés. Peu importe aussi que le prisonnier se soit rendu volontairement, ou sur l'ordre de ses chefs, ou ait été désarmé de force; même en ce dernier cas, aucune mesure de rigueur spéciale n'est possible contre lui, sinon la mise hors d'état de reprendre les hostilités.

On ne peut faire prisonniers que les belligérants ou combattants, tels que nous les avons définis antérieurement, sous réserve des exceptions que nous verrons bientôt concernant le personnel hospitalier. Les hommes des services auxiliaires, et généralement tous les mobilisés, rentrent aussi dans les catégories de personnes capturables. Par extension, on fait aussi prisonniers de guerre des individus suivant l'armée sans être militaires : fournisseurs, journalistes, simples curieux. Il y a là, semble-t-il, un abus. Ces individus doivent simplement être renvoyés, en prenant les précautions convenables pour qu'ils ne fassent pas de divulgations militaires.

L'usage admet que les souverains peuvent être faits prison-

niers de guerre. C'est admissible s'ils commandent leurs troupes, discutable s'ils demeurent dans des fonctions d'ordre civil. La question est d'ailleurs d'intérêt mince.

Il est par contre nettement interdit de soumettre à la capture des civils inoffensifs à titre de mesure de terrorisation ou de représailles. On sait combien les Allemands ont méconnu cette règle dans toutes leurs guerres, prélevant partout des otages et emmenant des populations entières comme aux jours de l'esclavage antique.

Nous avons déjà indiqué le régime qui doit être celui des prisonniers de guerre. On doit traiter honorablement l'ennemi vaincu et s'abstenir de toute violence comme de toute humiliation. C'est ainsi que les prisonniers doivent être soustraits à tout mauvais traitement et à tout outrage de la part des populations. Dans l'usage, les prisonniers sont internés dans des camps spéciaux, les officiers séparés de la troupe, les uns et les autres devant être traités, en principe, comme les militaires du pays, liberté à part. C'est ainsi que l'entretien, nourriture et habillement, incombent à l'État capteur et qu'une solde doit être allouée, aux officiers notamment, comme dans leur contrée.

L'Allemagne a presque complètement méconnu ces règles en soumettant les prisonniers alliés à un véritable supplice de la faim. La plupart d'entre eux ne vivaient que grâce aux colis de vivres envoyés par les familles ou les organisations charitables. De plus, au moindre motif ou sans motif, les prisonniers, officiers comme soldats, étaient envoyés dans des camps de punition ou de représailles où ils étaient astreints à un régime plus dur que celui des criminels de droit commun dans les pénitenciers des nations civilisées. Dans tous les pays, les prisonniers de guerre sont bien soumis à la discipline militaire et passibles des conseils de guerre en cas d'infraction aux lois, mais l'Allemagne et ses Alliés ont seuls systématiquement persécuté leurs captifs. Ainsi les Serbes, faits prisonniers par les Bulgares, ont enduré de telles privations que les deux tiers d'entre eux sont morts de misère.

Le travail des prisonniers de guerre est permis d'après les usages internationaux, pourvu qu'il ne soit pas excessif, qu'il soit rétribué et qu'il ne soit pas dirigé contre leur patrie. Les prisonniers en Allemagne ont été souvent, au mépris de ces règles, obligés de travailler aux mines, dans les usines de guerre et même à détruire méthodiquement des usines françaises ou belges.

Les prisonniers ont le droit de correspondre avec leur famille, sous réserve de la censure militaire. Là encore, les autorités allemandes ont commis maints abus, supprimant toutes nouvelles pendant des mois, donnant de fausses adresses, dictant des lettres mensongères, etc. En Autriche et en Bulgarie, c'était pire encore et, par un retour inattendu, ce sont les Turcs qui se sont montrés les moins inhumains envers les prisonniers chrétiens.

La captivité de guerre peut prendre fin de plusieurs façons. A titre exceptionnel, il arrive d'abord que l'ennemi remet ses prisonniers en liberté après les avoir désarmés. Ainsi les Boërs en ont usé à l'égard des Anglais durant la guerre du Transvaal en 1899-1902. Il a été autrefois d'usage d'accompagner cette mise en liberté de la promesse de ne plus reprendre les armes, mais cette pratique est aujourd'hui à peu près disparue. On n'a même plus employé, durant les derniers événements, la mise en liberté sur parole qui permettait, aux officiers notamment, de circuler à peu près librement dans une ville, sous serment de ne pas s'évader. Ces procédés adoucis ont disparu au milieu de l'acharnement des luttes de peuples à peuples. D'ailleurs, la population locale aurait fort mal toléré le spectacle d'ennemis se promenant parmi elle.

Les prisonniers de guerre peuvent s'évader. Durant l'évasion elle-même, ils risquent d'être arrêtés de force. Mais repris ultérieurement, on ne peut pas les punir pour le fait de leur évasion passée.

L'échange des prisonniers se pratique souvent. On échange

homme pour homme et grade pour grade. Les soldats, ainsi libérés, peuvent reprendre les armes.

Durant la guerre de 1914, on a aussi pratiqué l'internement en Suisse des prisonniers malades qui étaient soumis dansce pays à une discipline assez douce, mais sans pouvoir revenir dans leur patrie.

La captivité de guerre cesse à la conclusion de la paix, plus rarement lors d'un armistice. Les Allemands vaincus ont dû rendre leurs prisonniers à l'armistice sollicité par eux, mais leurs propres soldats n'ont été libérés qu'à la paix. Celle-ci signée, on doit remettre les prisonniers de guerre aux autorités militaires de leur État, à l'exception de ceux condamnés pour crime ou délit durant leur captivité. Il faut alors en aviser leur gouvernement.

Le traitement des malades et blessés ne nous retiendra pas longtemps parce qu'il est bien connu et sanctionné par une pratique qui, pour être récente, n'en est pas moins solide. Nous avons déjà mentionné les Conventions de Genève fondamentales de 1864 et de 1868. En 1906 et 1907, de nouvelles réunions diplomatiques ont eu lieu dans la même ville et ont refondu, en les complétant, les dispositions primitives. Nous nous contenterons de présenter un résumé d'ensemble de ce qu'on appelle souvent du terme inexact, mais consacré, de la Convention de Genève.

Le principe essentiel est la protection absolue accordée indistinctement aux amis et aux ennemis dès qu'ils sont malades ou blessés. Cette protection s'étend au personnel et au matériel hospitaliers, de façon que les malades ou blessés souffrent aussi peu que possible des hostilités.

Voici les principales applications pratiques de cette règle générale. Le belligérant qui abandonne des blessés sur le champ de bataille doit laisser avec eux une partie de son personnel et de son matériel pour les soigner. L'adversaire qui occupe le terrain doit non seulement ne pas troubler ce personnel sanitaire, mais encore lui donner l'appui de son propre personnel et assister les blessés sans distinction de nationalité.

Les formations sanitaires, fixes ou mobiles, hôpitaux ou ambulances, doivent être scrupuleusement respectées pendant la bataille. Il est interdit de tirer dessus et, réciproquement, elles ne doivent pas servir à dissimuler les opérations militaires ou des approvisionnements de combat. Une garde de défense ou de police ne fait pas obstacle à la protection due à ces formations.

Le matériel sanitaire ennemi doit être restitué à l'armée qui l'a abandonné s'il s'agit de formations mobiles ou d'ambulances. Le matériel fixe est, au contraire, conservé par celui qui s'en est emparé, mais sous réserve de ne pas changer sa destination charitable. Ces règles s'appliquent aussi au matériel des sociétés de secours aux blessés fondées par des particuliers, rattachées officiellement aux armées et relevant du Service de santé militaire.

En ce qui concerne le personnel affecté au traitement des malades et blessés, nous avons déjà dit que ce personnel était inviolable. En conséquence, tombant aux mains de l'ennemi, il ne doit pas être distrait de ses occupations professionnelles et ne peut pas être fait prisonnier de guerre, même s'il est armé pour sa défense, pourvu qu'il ne se livre pas à des actes d'attaque. Le personnel hospitalier peut être toutefois conservé par l'ennemi pendant quelque temps pour éviter des indiscrétions militaires, mais il doit être renvoyé dans son pays dans le plus bref délai possible.

La détermination de la liste des *sanitaires,* comme l'on dit communément, a donné lieu à quelques difficultés. Y figurent évidemment les médecins, pharmaciens, infirmiers, chapelains militaires. Il faut y joindre les services administratifs, les hommes chargés de la conduite des voitures d'ambulance et ceux des piquets de garde. On n'y fait pas rentrer, au contraire, les simples brancardiers pris parmi la troupe pour la relève et le transport des blessés.

Le personnel des sociétés de secours volontaires ou privées, belligérantes ou neutres, bénéficie du même régime, à la condition, indiquée plus haut, d'être officiellement reconnu et commandé par le Service de santé militaire.

Personnel et matériel hospitaliers sont distingués par un emblème bien connu : la croix rouge, qui est non pas une marque religieuse mais seulement le drapeau suisse retourné (croix blanche sur fond rouge) et devenu croix rouge sur fond blanc. La Turquie a préféré cependant adopter un croissant rouge.

Le port de la croix rouge ou croix de Genève est strictement défini par l'autorité officielle de chaque pays et réservé absolument aux personnes et aux choses relevant du Service de santé militaire. L'usurpation de cet emblème est réprimée par les lois pénales et constitue une grave infraction en temps de guerre.

Les malades et blessés une fois guéris sont assimilés aux prisonniers de guerre. On recommande, mais ce n'est pas toujours accepté, de renvoyer chez eux ceux qui sont demeurés incapables de reprendre les armes. De plus, chaque belligérant est invité à dresser le plus vite possible la liste des blessés ennemis recueillis par lui et à la communiquer soit à l'adversaire, soit à une organisation neutre afin de rassurer les familles sur le sort des leurs.

Dans l'ensemble, on peut dire que la Convention de Genève fonctionne correctement. Chaque soldat sent d'ailleurs qu'elle le protège et est ainsi porté à la respecter chez l'ennemi. Durant la guerre récente, il y a eu néanmoins de sérieux abus commis par les Allemands; bombardements de formations sanitaires bien visibles et surtout retenue en captivité de médecins et d'infirmiers pendant plusieurs mois. Néanmoins, les crimes allemands ont été si infâmes dans d'autres branches des lois de la guerre que nous sommes tenté de considérer comme secondaires les méconnaissances des règles tutélaires de Genève. Avec l'épreuve du temps, celles-ci forment même l'élément le plus solide et le seul actuellement pratique du Code international qui deviendra plus tard la véritable base du Droit des gens.

§ 73. — **L'invasion et ses conséquences.** — Dans la langue du Droit international, l'entrée de l'ennemi sur le territoire

d'un pays s'appelle l'occupation, et l'envahisseur se dénomme l'occupant. Ces termes ont pour but d'exprimer la caractéristique essentielle de l'invasion qui est son effet temporaire et qui n'a rien de commun avec la conquête ou l'annexion définitives.

Le caractère temporaire de l'occupation est, comme la plupart des lois de la guerre, une idée moderne. Pendant longtemps, l'invasion était considérée comme donnant tous les droits au vainqueur qui réduisait les habitants en esclavage et s'emparait, à titre de butin, de tout ce qu'il trouvait dans le pays envahi. Aujourd'hui on admet, au contraire, que le territoire occupé demeure essentiellement sous la souveraineté de l'ancien gouvernement dont l'envahisseur est seulement le successeur temporaire ou plutôt le gérant d'affaires forcé. Les populations et leurs biens doivent souffrir le moins possible du changement d'autorité et même le domaine de l'État envahi doit être respecté en principe. Le seul droit de l'envahisseur, et il est d'étendue très large en pratique, est de se servir du sol ennemi pour ses opérations militaires, directes et accessoires.

L'occupation est un état de fait, une situation matérielle résultant de l'invasion. On n'admet pas l'occupation fictive, la déclaration d'une puissance déclarant qu'elle soumet à sa loi un territoire sur lequel ses troupes ne sont pas encore ou ne font que passer sans laisser une organisation régulière.

Les effets de l'invasion sont très importants. Ils constituent la répercussion la plus grave de la guerre à l'égard des personnes et de la propriété privée ennemie. On peut même dire que c'est un moyen d'hostilité particulièrement puissant et le seul qui rende durables les résultats des victoires militaires. Les conséquences de l'occupation gagneraient à être précisées par des conventions internationales sérieuses et détaillées. A l'heure actuelle, il y a encore beaucoup de vague et des abus trop fréquents dans les prérogatives dont se targue l'envahisseur.

Pour mettre quelque clarté dans un sujet touffu, nous étu-

dierons les droits de l'occupant successivement en ce qui touche ses pouvoirs d'administration générale, la situation des habitants envahis et le régime des biens particuliers.

Parlons d'abord de l'autorité de gouvernement acquise à l'envahisseur. Comme la législation de l'État envahi ne peut plus matériellement être appliquée par ce dernier, c'est aux agents de l'occupant à la maintenir en vigueur et non à y substituer la leur. Répétons que l'invasion n'est pas l'annexion et qu'à la différence de celle-ci, elle n'entraîne aucun changement de souveraineté.

Il s'ensuit de là des conséquences multiples. Les habitants envahis conservent leur nationalité et leurs lois usuelles. Les tribunaux qui peuvent continuer à fonctionner doivent appliquer ces lois et non pas celles de l'occupant. La justice elle-même doit être rendue au nom de l'État envahi. C'est donc à tort qu'à plusieurs reprises, tant en 1870 qu'après 1914, les Allemands ont voulu contraindre des magistrats à juger au nom de l'Allemagne. En Belgique, d'ailleurs, ils se sont conduits de telle manière que les juridictions belges ont préféré, à plusieurs reprises, cesser leurs fonctions.

Non moins abusivement et contrairement aux pouvoirs essentiellement provisoires de l'occupant, les Allemands ont prononcé, en 1917, une nouvelle division politique de la Belgique en Flandre et en Wallonie. Cela uniquement pour tenter d'affaiblir le patriotisme belge en essayant de ressusciter des querelles de races.

En ce qui concerne sa propre sécurité, l'armée d'occupation a le droit de substituer ses règlements et ses conseils de guerre aux lois et juridictions locales. C'est ce qu'on appelle parfois la *loi martiale,* expression impropre parce qu'elle tend à laisser croire que les habitants envahis sont laissés à la discrétion des autorités militaires. Tout au contraire, ces dernières doivent suivre les formes de justice de leur code et n'édicter que les dispositions rendues nécessaires pour assurer la protection de leurs troupes. Dans la pratique, ce sont surtout les agressions contre des soldats et des destructions de

moyens de communication qui sont les infractions usuelles à réprimer. Les lois militaires permettent généralement, en pareil cas, l'emploi de la peine de mort, mais sous la réserve évidente que les coupables soient découverts et convaincus. Les coutumes allemandes, de prendre des habitants au hasard pour les fusiller à titre d'exemple ou encore de détruire une ville parce qu'un coup de feu a été tiré, sont des actes de barbarie pure et simple. Ces actes, déjà largement pratiqués en 1870, ont été renouvelés sur une plus large échelle récemment. Il nous suffira de citer l'exemple inoubliable de Louvain, méthodiquement brûlé par les Allemands en août 1914, sous le prétexte, reconnu faux, d'une attaque isolée contre un soldat ennemi.

L'occupant, n'étant pas un maître définitif, doit laisser en fonctions les agents administratifs demeurés en territoire envahi et leur assurer un traitement convenable. On peut toutefois remplacer les agents d'autorité tels que les préfets. D'autre part, les fonctionnaires doivent éviter de travailler pour les intérêts de l'envahisseur sous peine de trahir leur patrie. Ils ne doivent collaborer avec l'ennemi que dans la mesure strictement nécessaire pour protéger le mieux possible leurs concitoyens. Il y a là des questions de fait très délicates et relevant plus de la conscience que du droit. Dans tous les cas, l'envahisseur ne peut jamais exiger un serment de fidélité des fonctionnaires qu'il conserve en place.

L'envahisseur peut suspendre certaines lois du pays occupé, celles sur la conscription, les douanes, les impôts. Pour ce qui est de ces derniers, le plus souvent, ils sont perçus par l'occupant, mais à charge morale de les affecter aux besoins du territoire envahi.

Se substituant provisoirement au gouvernement adverse, l'occupant devient possesseur de fait de meubles et d'immeubles appartenant à l'État envahi. C'est ici que s'est plus particulièrement appliquée la vieille théorie du butin de guerre, de l'*occupatio bellica,* le meilleur titre de propriété aux yeux des Romains. Aujourd'hui encore, les biens publics de l'État

envahi sont loin d'être respectés, alors que logiquement ils ne devraient être grevés que d'une servitude d'usage temporaire au bénéfice de l'armée d'invasion.

Ce dernier principe est tant bien que mal appliqué au regard des immeubles officiels. Les biens du domaine privé de l'État peuvent être exploités, mais ne doivent pas être vendus ou détruits par l'envahisseur. On tourne souvent cette règle en se servant du prétexte commode de la réquisition ou des besoins militaires. Quant au domaine public, les bâtiments militaires sont naturellement utilisés par l'occupant et on admet tacitement, quoique sans base juridique, qu'il est à peu près maître de les employer à sa convenance, même en les dévastant ou en les ruinant.

Pour les autres monuments publics ou affectés à l'usage public, l'occupant doit, au contraire, les respecter et ne pas en changer la destination. Ceci s'applique plus particulièrement aux écoles, musées, bibliothèques, édifices religieux, monuments historiques. Il faut les raisons les plus graves pour que l'ennemi puisse les employer aux usages militaires et surtout les endommager, hors le cas de bataille bien entendu. Pour ce qui est des postes, télégraphes, chemins de fer, routes, canaux, leur utilisation stratégique est si importante qu'on doit les considérer comme affectés aux armées plutôt qu'au public. Il n'y a donc pas à espérer que l'ennemi les respectera.

Quant aux objets mobiliers appartenant à l'État envahi, il est généralement admis qu'ils passent à l'occupant en pleine propriété dès qu'ils constituent du matériel de guerre. A l'égard des locomotives et wagons appartenant à des sociétés privées, même pourvues de concessions officielles, on doit au contraire admettre qu'ils ne font pas partie du patrimoine de l'État et doivent par conséquent être restitués après utilisation.

L'ennemi peut encore s'emparer des deniers des Caisses officielles, mais les fonds des Caisses d'épargne et ceux de la Banque de France doivent être considérés comme de

l'argent appartenant à des particuliers et rester intangibles.

A plusieurs reprises dans l'histoire, on s'est emparé des objets d'art des musées. Pareil procédé doit être répudié sans hésitation. De même, toute emprise sur le mobilier ou les bâtiments des institutions hospitalières et charitables.

Passant maintenant aux effets de l'occupation quant aux habitants du pays envahi, nous avons déjà mentionné la possibilité de les soumettre à des règlements destinés à assurer la sécurité de l'armée occupante. C'est là, à peu près, le seul droit de l'envahisseur et il est d'ailleurs très large, comprenant notamment la police de la circulation, la censure de la presse, etc.

En revanche, les habitants ne sont tenus à aucun devoir positif envers l'envahisseur. On ne peut exiger ni serment de fidélité ni travail pouvant servir aux intérêts militaires de leurs ennemis. La prise de guides contraints et forcés est une pratique souvent usitée mais qui est nettement condamnable puisqu'elle aboutit à demander à un homme de trahir son pays. Plus déplorable encore est le fait de punir de mort le guide forcé qui trompe l'ennemi alors qu'il ne fait pour ainsi dire que son devoir.

Nous avons déjà dit que l'arrestation d'otages, les incarcérations collectives à titre de répression d'infractions dont l'auteur est inconnu sont des abus injustifiables. L'armée d'invasion doit au contraire accorder sa protection aux habitants du pays occupé. Elle doit respecter leurs personnes, leur honneur, leur famille, leurs opinions politiques et religieuses. Elle doit assurer l'ordre public, la vie économique et commerciale, le ravitaillement des contrées envahies. En un mot, pourvu que les habitants ne se livrent pas à des actes de guerre qui leur sont interdits comme étant des non-combattants, ils ne doivent pas souffrir directement dans leurs personnes des vicissitudes des opérations militaires et du changement provisoire de l'autorité à la suite de la fortune des armes.

Les mêmes principes de respect et de protection doivent s'appliquer aussi bien à la propriété privée qu'à la personne

des particuliers. Mais il reste, dans les usages internationaux, des dérogations graves à ces règles et qui sont un souvenir de l'époque encore récente où les biens des nationaux ennemis étaient saisis et pillés sans scrupule par les armées de tous les pays.

Actuellement, la théorie générale est bien fixée dans le sens que les immeubles privés sont inviolables en eux-mêmes et ne doivent pas être démolis systématiquement. Il reste acquis qu'ils subissent le sort des combats, les maisons étant éventrées par les obus, les moissons piétinées par les troupes, les champs retournés par les terrassements. Ce qui est interdit, c'est la destruction inutile ou voulue comme moyen de contrainte contre les populations. Mêmes règles pour les biens mobiliers, argent y compris, appartenant aux individus privés. Le pillage doit être assimilé au vol à main armée et demeure d'ailleurs interdit par les codes militaires de toutes les nations civilisées (Code de justice français pour l'armée de terre, art. 248 à 250). Toutefois, les armes et objets de guerre appartenant à des particuliers peuvent être, non pas confisqués, mais séquestrés provisoirement par l'envahisseur qui doit en donner reçu et les restituer à son départ.

Comme nous le disions récemment, le respect de la propriété privée en temps de guerre est encore mal assuré par le Droit international. Celui-ci admet deux exceptions qui souvent rendent le principe illusoire. Ce sont les contributions de guerre et surtout les réquisitions.

On entend par contributions de guerre des impositions pécuniaires, distinctes des impôts ordinaires et de l'indemnité de guerre, que l'envahisseur exige des populations occupées. C'est un véritable prélèvement forcé de la fortune privée. On les excuse tant bien que mal, en disant que c'est pour subvenir aux frais et dépenses de l'armée d'invasion. Il est facile de répondre que ces charges peuvent incomber à l'État vaincu et non pas aux habitants que leur malchance place sur le trajet des armées victorieuses. On a voulu aussi,

et c'est encore plus inadmissible, y voir des sortes d'amendes collectives pour mauvais accueil fait aux troupes ennemies.

Quoi qu'il en soit, les usages internationaux admettent les contributions de guerre, en se bornant à des recommandations illusoires de les rendre modérées, ne les établir que sur l'ordre d'un chef responsable et d'en donner reçu. Il conviendrait de supprimer délibérément ce vestige des pillages des temps passés.

Il est par contre moins aisé d'être aussi radical en matière de réquisitions parce qu'elles correspondent souvent à des besoins militaires réels. La réquisition consiste, en effet, à obliger les habitants à céder à l'armée d'occupation le logement et les objets qui lui sont nécessaires. Très souvent pourtant l'occupant pourrait acheter ce qui lui manque ou, tout au moins, il pourrait se contenter d'exercer l'achat forcé ou *préemption*, c'est-à-dire payer immédiatement en numéraire les services ou les objets qu'il exige des populations.

C'est là, au contraire, l'exception. En fait, les réquisitions sont tout simplement constatées, quand elles le sont, par un reçu qui est censé servir de titre pour un règlement ultérieur. Ce règlement fait toujours défaut quand le gouvernement dont relève le réquisitionné perd la guerre. Il est douteux même dans le cas contraire et en tout cas tardif. Dans la réalité des choses, le droit de réquisition est une charge très lourde infligée aux populations, mais avec les besoins immenses des armées modernes, il apparaît comme difficile à supprimer. L'armée nationale réquisitionne d'ailleurs souvent les biens de ses propres nationaux, contre indemnité régulièrement payée, il est vrai.

Le Droit des gens admet très largement les réquisitions en territoire occupé, permettant d'atteindre même les neutres et de demander tout ce qui est nécessaire aux troupes : logement, nourriture, chauffage, fourrage, voitures, chevaux, bateaux, etc. On ajoute pourtant que les réquisitions doivent être limitées par les ressources du pays et ne doivent pas ruiner les populations. Elles doivent, de plus, être ordonnées

par une autorité militaire supérieure et être réparties entre les intéressées par les soins des fonctionnaires locaux, les municipalités par exemple, pour éviter des pillages et des rixes.

Contributions et réquisitions sont considérées de plus en plus, dans le Droit interne des États, comme un préjudice retombant à la charge de la collectivité et que la nation doit supporter tout entière en venant en aide à la paix aux habitants rançonnés. Ce principe est nettement affirmé par la loi française sur la réparation des dommages de guerre du 17 avril 1919. En bonne justice, c'est d'ailleurs à l'ennemi à rembourser ces dommages causés par lui, mais il faut pour cela que ce soit lui le vaincu, et encore la réparation est-elle toujours fort inférieure aux ravages de la guerre.

Les Allemands semblent avoir pris à tâche d'étudier soigneusement les coutumes internationales en matière d'occupation (incorporées d'ailleurs dans leur manuel officiel et dans les Règlements de La Haye signés d'eux) dans le but exact de les méconnaître aussi complètement que possible. Déjà en 1870, et sur une échelle sans précédent au cours de la grande guerre, ils ont pillé et molesté sans retenue les malheureux pays foulés par leurs armées ou celles de leurs Alliés. Sans distinguer entre les biens de l'État et ceux des particuliers, tout a été, le plus souvent, réquisitionné ou même volé sans aucune forme ni reçu. Ce qui n'a pas été enlevé et transporté en Allemagne a été scientifiquement et soigneusement détruit ou rendu inutilisable. On a encore présents à l'esprit les villes rasées par des explosions, les édifices et les maisons bourrées de mines à retardement, les usines, les mines, les ateliers mis hors d'usage par des spécialistes criminels. Les champs et les moissons ont été rendus stériles, les arbres coupés, tout agencé pour faire oublier l'épithète classique appliquée aux Vandales ou pour justifier l'appellation de Huns que nos Alliés britanniques ont donnée à ceux que nous avons qualifiés de Boches. Quant aux populations, elles furent l'objet de mesures de rigueur sans exemple

dans l'histoire moderne, réduites à la famine et ne vivant que des secours apportés par la bienfaisance neutre, privées, durant des années, de toutes nouvelles avec le reste du monde, saturées de journaux mensongers rédigés par l'ennemi, outragées trop souvent dans leur honneur et leurs convictions les plus respectables. Plus encore, maints assassinats ont été froidement commis en France, en Belgique, en Serbie. Sous couleur de représailles ou d'amendes, les envahisseurs s'emparaient de l'argent par millions et de tout ce qui avait une valeur quelconque. Enfin, couronnant le tout, ce furent des arrestations par milliers, des déportations, sans excuses ni précédents, comme celles des femmes et des enfants dans le nord de la France, un cortège d'horreurs qui paraissent incroyables et qui, pourtant vraies, seront longtemps mentionnées comme une charge ineffaçable à la honte d'une nation que l'on croyait civilisée.

§ 74. — **Conventions entre belligérants.** — Bien que la guerre suspende les relations diplomatiques entre les belligérants, il existe un certain nombre de circonstances les amenant à avoir des rapports contractuels. Au surplus, la lutte armée a pour ultime aboutissant d'imposer au vaincu la volonté du vainqueur et cette soumission se constate par le traité de paix. Il faut donc une reprise des rapports diplomatiques avant que la paix soit signée.

Les conventions entre belligérants peuvent se diviser en deux catégories distinctes : l'une relative à des faits d'ordre militaire et se négociant entre chefs d'armée, l'autre de portée surtout politique et se débattant de gouvernement à gouvernement.

Occupons-nous d'abord des conventions militaires. Quelques-unes sont tout à fait rares et il suffit de les mentionner. Tels sont les sauf-conduits accordés à un ennemi ou à un neutre pour circuler dans la zone d'opération, la licence de commercer avec l'ennemi pour une marchandise donnée, la sauvegarde ou promesse de tenir à l'abri des hostilités un bâtiment ou une contrée déterminée.

Une convention plus fréquente est la capitulation. On entend par là l'acte par lequel le gouverneur d'une place forte la remet à l'ennemi ou le commandant d'une troupe déclare cesser la résistance. Quelquefois, la capitulation a lieu sans condition et l'on s'en remet à la générosité de l'adversaire. Autrefois, celui-ci avait le droit de massacrer la troupe qui capitulait ainsi. Aujourd'hui, on ne peut la faire que prisonnière de guerre. Le plus souvent, la capitulation est, au contraire, accompagnée de clauses assez détaillées, précisant notamment la remise du matériel. Les hommes sont presque toujours déclarés prisonniers de guerre, mais parfois la résistance de la garnison lui fait accorder les honneurs de la guerre, c'est-à-dire qu'elle est laissée libre de se retirer dans l'intérieur du pays en emmenant ses drapeaux et ses archives. C'est ainsi que Denfert-Rochereau sortit de Belfort en février 1871 après avoir conservé la ville à la France par un indomptable héroïsme au cours d'un siège acharné.

Les suspensions d'armes sont des trêves temporaires, de quelques heures en général, et qui peuvent toujours être refusées. Leur but est de permettre de relever les morts et blessés, d'attendre certains ordres ou même de laisser reposer deux adversaires également épuisés. Elles sont une forme atténuée d'une convention militaire beaucoup plus importante qui est l'armistice.

L'armistice est un arrêt des hostilités sans être la paix. Les armistices locaux ou spéciaux n'ont qu'un caractère provisoire et sont sans signification politique. Les armistices généraux, de beaucoup les plus fréquents, indiquent presque toujours que l'armée qui les sollicite est à bout de forces et que la fin de la guerre est proche.

C'est ainsi que le premier signe officiel de l'effondrement de la coalition germanique a été l'armistice demandé par la Bulgarie vaincue en septembre 1918 et la grande guerre a été réellement finie par l'armistice sollicité par l'Allemagne le 11 novembre 1918, alors que les conditions de paix n'ont été négociées que quelques mois plus tard.

Bien que les armistices de ce genre aient un caractère politique indéniable, ils n'en demeurent pas moins des conventions militaires et se distinguent très nettement des traités conclus par voie diplomatique, comme nous l'indiquerons bientôt.

La convention d'armistice a pour effet essentiel d'arrêter les hostilités à partir d'une date donnée et jusqu'à une époque ordinairement précisée d'avance. Cependant, il existe de nombreux armistices soit renouvelables automatiquement, soit sans limitation de durée. Il faut alors un préavis de l'une des parties pour le faire cesser.

L'armistice prévoit souvent une zone neutralisée entre les armées pour éviter les incidents d'avant-postes. En général, chaque belligérant reste maître de ses mouvements militaires à l'intérieur de ses lignes, mais le ravitaillement des villes assiégées n'est pas ordinairement permis, de sorte que l'armistice sert l'assiégeant, ce qui est illogique.

L'armistice prend fin par l'expiration du terme indiqué s'il n'a pas été renouvelé ou après violation grave de ses clauses par l'une des parties. Il cesse encore, sur dénonciation préalable, quand les négociations de paix n'aboutissent pas; cela est arrivé en 1913 après échec des pourparlers de Londres lors de la guerre balkanique dont nous avons parlé à propos de la question d'Orient. La guerre a recommencé pour quelques semaines.

Les armistices conclus par les Alliés et leurs ennemis en automne 1918 comprennent un nombre exceptionnellement complexe de conditions. L'Allemagne et ses complices ont dû consentir à des occupations de territoire, à un désarmement partiel, à la livraison des flottes, au droit de passage des troupes alliées, etc. Il y a là un mélange d'armistice et de préliminaires de paix quoique demeurant sous la forme des conventions militaires.

Ces dernières suivent en effet une procédure tout à fait spéciale. D'abord, elles sont négociées entre chefs militaires et non entre diplomates. Le contact se fait au moyen de

parlementaires, c'est-à-dire d'un officier porteur d'un drapeau blanc et qui demande à pénétrer dans les lignes adverses. On n'est jamais obligé de recevoir un parlementaire, car ce peut être un moyen de gagner du temps pour l'ennemi. Si on accepte, le parlementaire et son escorte sont inviolables jusqu'à leur retour et on ne doit jamais tirer sur eux. Mais on peut bander les yeux du parlementaire pour éviter qu'il surprenne des secrets stratégiques.

Les chefs d'armée discutent entre eux les clauses d'une capitulation ou d'un armistice. Ils peuvent être assistés d'experts civils, mais l'accord reste essentiellement militaire. Ainsi, les commandants ne peuvent stipuler que pour les troupes ou les places fortes qu'ils dirigent et sans être compétents pour engager leur situation politique dans l'avenir. Sous ces réserves, les chefs militaires négocient et s'entendent sans avoir à conférer avec leurs gouvernements respectifs et sans qu'il y ait lieu à ratification de la convention intervenue. Le gouvernement intéressé est obligé d'exécuter celle-ci dès qu'elle n'excède pas les pouvoirs militaires de son signataire, lequel en demeure responsable devant la justice de son pays.

Durant les hostilités, les belligérants peuvent aussi être appelés à négocier des accords par voie diplomatique et qui suivent alors la marche normale des pourparlers de ce genre. Ces accords ont parfois lieu en pleine guerre, pour des questions d'échange de prisonniers notamment ou encore pour limiter ensemble certains moyens d'hostilités. Le plus souvent, ils sont alors conclus grâce à l'entremise de la diplomatie neutre. C'est ainsi que durant la grande guerre, divers traités ont été conclus entre la France et l'Allemagne concernant le traitement des prisonniers de guerre, et cela presque toujours en Suisse.

Il en va autrement pour les négociations de paix qui sont le mode normal de conclusion de la guerre, bien qu'il y ait quelques exemples d'hostilités terminées purement et simplement comme celles entre la France et le Mexique en

1867. A la vérité, même pour la discussion de la paix, il est fréquent que les neutres offrent leur intermédiaire entre les belligérants. C'est une application normale des bons offices et de la médiation. Ainsi la France a assuré le rapprochement de l'Espagne et des États-Unis après la guerre de Cuba de 1898 et le président des États-Unis, Roosevelt, a présidé à l'élaboration du traité de Portsmouth qui a mis fin, en 1905, à la guerre russo-japonaise.

Cependant, dans la lutte contre l'Allemagne, les Alliés n'ont jamais accepté l'intervention des neutres, du pape notamment, et les négociations de paix ont été ouvertes et conduites directement entre eux et leurs ennemis.

Il ne faut pas confondre les propositions de paix qui sont de simples offres de discussion plus ou moins sincères et qui n'arrêtent en rien le cours des hostilités, avec les préliminaires de paix, lesquels mettent réellement fin à la guerre, même si le traité complet n'est signé que plusieurs mois après. En général, d'ailleurs, la lutte armée est suspendue par un armistice, même avant l'ouverture des négociations des préliminaires de paix.

L'usage de ces derniers tend à se répandre à la fin des guerres importantes. Il en a été ainsi dans la conclusion des grandes luttes récentes, en 1871 et en 1878. Ce n'est cependant nullement obligatoire et le traité final peut intervenir directement, ainsi advint entre la Russie et le Japon en 1905. De plus, les négociations de 1919 ont reçu un tel développement qu'elles ont abouti, sans préliminaires, à un véritable traité de paix, complété seulement par des conventions de détail ultérieures.

Il n'y a donc pas lieu de distinguer plus nettement entre les préliminaires et les traités de paix. Nous répéterons à nouveau que leurs négociations, rédactions, signatures et ratifications ont lieu absolument comme pour les traités ordinaires étudiés dans un précédent chapitre. Il est seulement bon de mentionner que les grandes conventions de paix sont ordinairement débattues dans des congrès ou conférences.

Plus importantes sont les clauses spéciales aux traités de paix. On y trouve d'abord la mention évidente de la cessation de la guerre et l'arrêt de toutes hostilités au cas improbable où elles auraient continué. Le pays vaincu est souvent obligé d'y ajouter une solennelle renonciation aux causes de la guerre, surtout si c'est lui qui a été l'agresseur et s'il est responsable d'une lutte injuste comme celle déclarée par l'Allemagne qui a dû avouer sa culpabilité au traité de 1919.

Le traité comporte aussi souvent une clause de renonciation spéciale, techniquement dénommée *clause d'amnistie*, qui a pour but d'éteindre les réclamations réciproques des habitants et de l'envahisseur, pour actes accomplis au cours de l'invasion. Cette clause n'arrête pas les poursuites de la justice locale pour faits de trahison et elle a surtout pour but d'empêcher de longues tractations diplomatiques de détail entre anciens belligérants. On peut d'ailleurs critiquer très sérieusement la légitimité de la clause d'amnistie qui couvre ainsi les abus commis par l'envahisseur. En 1919, beaucoup plus juridiquement, les Alliés ont tenu pour responsables les Allemands de toutes les exactions et dévastations commises par leurs troupes.

On trouve dans le traité des stipulations multiples concernant le rétablissement des relations diplomatiques et économiques, des cessions de territoires ou annexions, des créations ou suppressions d'États, etc., toutes questions examinées antérieurement.

Mais nous devons dire quelques mots des *indemnités de guerre*.

On entend par là une somme, toujours très élevée, que l'État vaincu doit payer à l'État vainqueur. On la justifie par l'idée générale que le perdant doit acquitter les frais du litige. Il vaut mieux y voir un remboursement des dommages causés par une guerre injuste ou par des méthodes d'hostilités contraires au Droit des gens. C'est ainsi que les Alliés exerçaient un acte de justice élémentaire en réclamant en

1919 aux Allemands une compensation, très insuffisante au surplus, des ravages causés par l'agression criminelle de 1914. Les milliards obtenus, même payés intégralement, ne compenseront qu'une faible partie de la dévastation teutonne.

Lorsque, en 1871, l'Allemagne exigea 5 milliards de la France, elle basa son exigence sur une théorie nouvelle autant que brutale, celle que le vainqueur a droit de s'enrichir aux dépens du vaincu et d'appauvrir celui-ci pour l'empêcher de se relever. Outre qu'en fait, le paiement de l'indemnité de guerre fut l'occasion d'une magnifique rénovation économique de l'activité française, la notion même d'abuser de la force des armes pour voler le numéraire du peuple vaincu est une notion barbare que l'on aurait pu croire tombée en désuétude à l'époque actuelle.

Les traités de paix comportent souvent des garanties d'exécution dont la plus fréquente est l'occupation temporaire du territoire du pays vaincu. Cette occupation n'a rien de commun avec celle en temps de guerre et comporte seulement la présence de garnisons dont les frais sont payés par l'État adverse. Mais la loi locale fonctionne pleinement et les autorités militaires étrangères ont seulement le droit d'assurer leur sécurité. C'est une simple mesure destinée à prolonger le sentiment de la supériorité militaire du vainqueur. Les frais d'occupation sont ordinairement à la charge de l'adversaire.

§ 75. — **De la neutralité.** — La guerre n'est jamais universelle, heureusement. Cependant, la notion de la neutralité d'États qui ne sont pas belligérants est moderne, comme le surplus des lois et usages de la guerre. Pendant longtemps, les combattants ne voulaient voir dans les tiers que des amis ou des ennemis, sans aller pourtant jusqu'à exiger une sympathie agissante. Ce n'est qu'au XVII[e] siècle qu'apparaît officiellement le droit d'un gouvernement de s'abstenir de la lutte et d'obtenir de ne pas y être impliqué, même moralement.

L'idée de neutralité, avec ses avantages évidents pour les bénéficiaires, se développa très vite, au point qu'en 1780, la *Ligue de neutralité armée,* formée à l'instigation de la France et de la Russie, se déclarait prête à défendre par la force les intérêts et les prérogatives des puissances non belligérantes dont le commerce était menacé par l'Angleterre. Au XIX[e] siècle, la neutralité est donc bien établie et consacrée par des usages précis non moins que par plusieurs conventions internationales, au premier rang desquelles il faut citer la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 et la Déclaration de Londres du 26 février 1909.

Nous devons toutefois reconnaître que la guerre de 1914-1919 a marqué, là comme ailleurs, un recul très net du Droit des gens. Sans doute, beaucoup de puissances sont restées neutres, mais le nombre des belligérants est devenu très élevé, impliquant tous les grands États et la plupart de ceux de second ordre. Les neutres proprement dits ont eu beaucoup de peine à rester à l'écart de la lutte, à la fois entraînés par la violence des passions déchaînées et menacés en sens divers par les combattants engagés dans un duel sans merci.

La neutralité, comme la guerre, est une chose qui se comprend mieux qu'elle ne se définit avec exactitude. Nous dirons que c'est la situation d'un État qui ne prend pas part aux hostilités, qui est en paix avec les belligérants et qui cherche à ne pas souffrir des conséquences de la lutte en compensation du fait de ne pas y être mêlé.

On ne confondra pas la neutralité en temps de guerre avec l'État perpétuellement neutre que nous avons commenté naguère. Ce n'est pas non plus la neutralisation d'un territoire déterminé ou interdiction conventionnelle d'y porter le théâtre des opérations militaires. La neutralité proprement dite est, au contraire, absolue et autonome; elle ne dépend pas d'un accord avec les belligérants, ni de leur bonne volonté. C'est un droit pour tout gouvernement de se déclarer

neutre lors d'une guerre et cette neutralité est intégrale, affectant l'État entier dans les conditions que nous allons voir.

Le plus ordinairement, l'État neutre publie une déclaration officielle de neutralité qui précise ses intentions et contient en même temps un résumé de sa ligne de conduite. Mais cela n'est pas nécessaire et toute puissance qui ne prend pas part aux hostilités doit être considérée d'office comme neutre.

La neutralité, volontaire et spontanée, n'est pas nécessairement durable jusqu'au rétablissement de la paix. C'est une question relevant de la politique étrangère que de déterminer si un État neutre ne doit pas entrer dans la guerre. Ainsi, l'Italie, neutre en 1914, se rangea en 1915 du côté des Alliés. Nombre de puissances, d'abord neutres, déclarèrent ensuite la guerre à l'Allemagne : États-Unis, Portugal, Roumanie, Grèce, Brésil, etc.

Il est abusif, en sens inverse, d'imposer à un gouvernement de rester neutre, sauf le cas de neutralité perpétuelle. Tout ceci relève, en définitive, du droit de souveraineté et d'indépendance des États qui choisissent l'attitude la plus conforme à leurs intérêts et sentiments.

La neutralité une fois instituée, découlent d'elle des devoirs et des droits. Nous les commenterons en ce qu'ils ont d'essentiel en nous plaçant plus particulièrement ici au point de vue de la guerre terrestre, réservant pour le prochain chapitre les questions, d'ailleurs les plus graves, touchant le commerce des neutres sur mer.

Commençant par les devoirs de la neutralité, nous pouvons les résumer dans le principe que l'État neutre ne doit rien faire qui favorise aucun des belligérants et il doit empêcher que ceux-ci se servent de son territoire dans un but militaire. Ceci se ramène à un certain nombre d'applications pratiques bien connues.

Il est de bon sens que les forces de l'État neutre ne doivent pas se joindre aux combattants, non plus que ceux-ci ne sauraient recevoir des armes, du matériel de guerre ou de

l'argent fournis à titre officiel ou encore provenant des magasins ou arsenaux militaires. Au contraire, les particuliers neutres peuvent prendre du service chez les belligérants sans engager la responsabilité de leur gouvernement. Ils sont alors traités comme des combattants ordinaires et ne peuvent plus revendiquer les privilèges des neutres. De même, il est usuel de laisser les industries neutres fournir des armes ou équipements aux gouvernements en guerre et les capitalistes privés souscrire aux emprunts émis. Cependant, l'État neutre pourrait l'interdire par sa législation interne, à condition que ce soit au détriment de *tous* les belligérants. Sinon, il y aurait partialité évidente contraire à la neutralité.

L'État neutre ne doit pas permettre aux belligérants d'utiliser son territoire pour des passages de troupes, ou des dépôts de matériel de guerre, ni des installations militaires, telles que des établissements de stations radio-télégraphiques. Tout le matériel trouvé ou installé doit être confisqué par les autorités neutres jusqu'à la fin des hostilités. Quant aux soldats, ceux qui pénètrent sur le territoire neutre doivent être désarmés et internés jusqu'à la paix. C'est ainsi qu'en 1870 la Suisse interna les troupes françaises passées sur le sol helvétique, et l'Espagne a agi de même, en 1915, à l'égard des contingents coloniaux allemands réfugiés dans ses possessions africaines. Le transit des prisonniers de guerre est également interdit, mais on tolère que l'État neutre laisse passer les convois de blessés.

Durant la guerre de 1914-1919, l'attitude de la Hollande a donné lieu à certaines réclamations de la part des Alliés. Elle a laissé transiter des graviers utiles à la construction des tranchées allemandes et, à l'armistice, des corps ennemis ont pu traverser des portions du Limbourg néerlandais

L'État neutre n'est pas obligé, bien au contraire, de mettre obstacle au trafic postal ou commercial provenant des belligérants, pourvu qu'il ne réalise pas par là indirectement l'appui militaire interdit d'une façon directe.

Ce sont là des questions d'espèces plutôt que de principes. La même remarque s'applique aux manifestations de sympathie ou de charité organisées par les particuliers neutres, même au bénéfice d'un seul belligérant. Ce n'est pas, ordinairement, dépasser les limites de la vraie neutralité.

En échange des devoirs d'abstention et d'impartialité que nous venons de définir, l'État neutre peut réclamer des droits précis qui sont essentiellement ceux d'être maintenus à l'abri des maux de la guerre.

En premier lieu, l'État neutre peut exiger le respect absolu de son territoire pour toute opération de guerre. Les hostilités doivent s'arrêter absolument à la frontière, même si elles sont la suite d'un combat antérieur. On ne peut pas, par exemple, tirer sur des troupes en retraite réfugiées sur sol neutre. Le respect du territoire doit également s'entendre des combats aériens et même du simple vol quand celui-ci a un but militaire. Ainsi les avions de guerre ne doivent pas survoler un pays neutre pour aller se livrer à un bombardement chez l'ennemi ou en revenir.

Pour la protection du sol, l'État neutre a le droit de mobiliser des troupes le long de ses frontières sans que les belligérants puissent en prendre ombrage. Ces troupes peuvent même repousser par les armes les combattants qui violent la frontière et spécialement les aviateurs qui méconnaissent les règles sus-énoncées. Ce ne sont pas des actes de guerre faisant perdre le bénéfice de la neutralité, mais de simples opérations de police qui doivent être complétées, comme nous l'avons dit, par l'internement des combattants que l'on peut saisir en deçà de la frontière.

Durant la guerre de 1914-1919, les incidents relatifs au respect du territoire neutre ont été assez nombreux. Les dirigeables allemands, en route pour le bombardement de Londres, ont maintes fois survolé les îles de la Frise. Les artilleurs hollandais leur ont envoyé quelques obus sans résultat. A la frontière suisse, des aviateurs de diverses nationalités, égarés par le brouillard, ont été également

l'objet de canonnades légitimes de la part des troupes helvétiques. Le gouvernement de Berne a pu aussi, à bon droit, se plaindre que les gaz asphyxiants allemands, emportés par le vent, vinssent incommoder les populations de l'extrême frontière.

En deuxième lieu, les États neutres ont le droit de conserver des relations diplomatiques et consulaires avec les gouvernements belligérants et d'assurer, autant que possible, la protection de leurs nationaux dans les contrées en guerre. Cependant, si des particuliers neutres sont victimes d'opérations militaires non dirigées expressément contre eux, on considère qu'ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes des périls auxquels ils se sont exposés. Aussi, pour éviter ces risques, les gouvernements neutres invitent-ils souvent leurs ressortissants à regagner leur patrie et leur envoient-ils des moyens de transport (navires, trains) dans ce but. Les belligérants ne doivent pas s'opposer à ce départ des nationaux neutres.

Les biens des particuliers neutres en pays ennemis subissent, nous l'avons vu, toutes les vicissitudes de la lutte armée, bien que les belligérants soient théoriquement invités à les respecter le plus possible.

Les États neutres ont encore droit à maintenir leurs relations postales et télégraphiques avec les belligérants ou chez eux, spécialement avec leurs agents diplomatiques résidant dans les capitales des contrées en guerre. Dans la pratique, ce droit est fortement diminué par les censures militaires établies par les belligérants sur toute correspondance intérieure et surtout internationale.

Les particuliers neutres peuvent encore revendiquer la liberté économique, c'est-à-dire de trafiquer avec les belligérants. Nous verrons bientôt les vicissitudes du commerce neutre sur mer. En matière terrestre, le droit est admis en principe depuis longtemps et, d'ailleurs, la circulation des marchandises échappe le plus souvent au contrôle des belligérants. Cependant dans la guerre récente, les Alliés ont été

amenés à surveiller de très près le trafic terrestre des neutres limitrophes de l'Allemagne, trafic qui ravitaillait largement cette puissance au détriment des approvisionnements des États neutres, lesquels venaient ensuite demander des ressources aux Alliés.

Il s'est établi, en Suisse, en Hollande et ailleurs, des institutions officieuses qui veillaient à ce que les exportations chez les belligérants soient limitées à un chiffre déterminé par des accords diplomatiques. De plus, il a été admis que les gouvernements neutres pouvaient, sans cesser de le rester, accorder des crédits aux belligérants pour le paiement des fournitures achetées en contrée neutre. Tous ces faits indiquent l'élaboration de coutumes internationales nouvelles et qui tendent sérieusement à affaiblir l'indépendance des pays officiellement restés en dehors du conflit armé.

CHAPITRE IX

Règles spéciales à la guerre maritime.

La lutte navale ne se distingue pas, en droit, de la guerre terrestre, si ce n'est par le théâtre même des hostilités. C'est un conflit violent entre États où l'on fait appel à la force pour imposer sa volonté à l'adversaire et on peut lui appliquer tous les raisonnements que nous avons indiqués quant au caractère déplorable de pareilles mesures et leur explication provenant de l'imperfection du Droit international public ou, plus exactement, de la mentalité de l'humanité actuelle.

La guerre navale est soumise, comme celle sur terre et pour les mêmes raisons, à une réglementation à la fois coutumière et écrite dans des traités. On peut même dire que les lois de la guerre maritime sont beaucoup plus complexes et plus précises que leurs similaires dans la lutte sur le sol ferme. Elles donnent notamment lieu à un imposant déploiement de précédents et d'arrêts de justice. Il ne faudrait cependant pas se faire illusion. Malgré leur perfection apparente, les lois de la guerre sur mer sont singulièrement plus arriérées et plus brutales. Elles admettent notamment, comme principe d'application la plus pratique, ce qu'on appelle la lutte économique, laquelle n'est autre que la capture de la propriété privée, ennemie et souvent neutre, c'est-à-dire le maintien de la doctrine antique de dénier tout droit à l'ennemi, fût-il non combattant. Ce point est tellement important que son examen occupera la plus grande partie du présent chapitre. Toutefois, la guerre maritime comporte des combats

entre navires armés ou entre ceux-ci et la terre. Ces combats sont régis, eux aussi, par un ensemble d'usages et quelques textes différents de ceux étudiés aux pages précédentes. Nous leur consacrerons donc nos premières explications.

§ 76. — **La lutte armée sur mer.** — Négligeant pour l'instant ce qui se rapporte à la propriété privée ou marine de commerce, nous pouvons dire que la déclaration de guerre est considérée comme indispensable et produit les mêmes effets que dans la guerre sur terre. Nous noterons toutefois que les hostilités sans déclaration préalable se rencontrent surtout dans les conflits maritimes. Cela tient à ce qu'une armée doit être mobilisée et concentrée avant de pouvoir agir, ce qui éveille nécessairement l'attention et rend la surprise presque impossible. Une escadre, au contraire, est toujours plus ou moins complètement équipée. Les mouvements en peuvent être facilement dissimulés et elle est capable de frapper sans qu'on soit prévenu de son approche.

La lutte ouverte, entre navires de guerre, les règles sont sensiblement les mêmes qu'entre unités militaires. Est applicable, sur mer comme sur terre, l'obligation de combattre sous pavillon national, de ne pas employer des balles explosibles, de ne pas tirer sur l'ennemi qui se rend, sur les blessés, sur les navires-hôpitaux. Ces derniers sont protégés par des dispositions spéciales des Conventions de Genève, leur imposent notamment une peinture extérieure (bande verte sur fond blanc) bien visible à distance et éclairée la nuit. Nous n'étonnerons pas nos lecteurs en indiquant, dès le seuil de ce chapitre, que la marine de l'Allemagne a méprisé le Droit des gens non moins que ses camarades de l'armée de terre. Plusieurs navires-hôpitaux alliés ont été torpillés par les Allemands d'une façon parfaitement voulue et sans la moindre méprise possible. Ces abus sans précédent sont même devenus systématiques au point que les Alliés ont obtenu de l'Espagne que des officiers de la marine espagnole montassent à bord des navires-hôpitaux pour constater que

ceux-ci ne sortaient en aucun cas de leur mission strictement charitable.

Dans la guerre sur mer, les matelots qui cessent de se battre ou dont le navire coule doivent être recueillis par l'adversaire et sont faits prisonniers de guerre. Dans le combat qui eut lieu en fin 1914 au large des côtes du Chili, une escadre allemande détruisit deux croiseurs britanniques sans vouloir sauver un seul homme de leurs équipages.

Parmi les moyens de combat maritime, les derniers événements ont placé au premier rang l'emploi des torpilles de toutes catégories, automobiles, mouillées, dérivantes, lancées de terre, par torpilleurs ou par sous-marins. La légitimité de leur usage a fait l'objet de longues discussions et protestations des auteurs de Droit international et de quelques vagues délibérations des conférences diplomatiques. Nous ne croyons pas utile de les reproduire ici, l'expérience ayant assez montré qu'aucun État ne voudra abandonner une arme aussi puissante. Disons seulement qu'il est hautement désirable que ces engins soient construits de façon à ne pas présenter des dangers permanents pour la navigation innocente et après la paix. On sait que les mines semées à la dérive par les Allemands, un peu partout, ne remplissent en rien ces conditions. Il est bien entendu, au surplus, que nous ne parlons de combats à la torpille qu'entre navires de guerre. Leur usage contre les bâtiments de commerce est un crime que nous condamnons d'ores et déjà.

Les forces navales peuvent se livrer à des sièges ou bombardements des côtes et ports ennemis. Nous retrouvons ici les mêmes principes théoriques, faiblement suivis en pratique, que dans la guerre sur terre. On ne doit bombarder que les lieux fortifiés et les ouvrages d'utilité militaire. La seconde Conférence de La Haye a élaboré sur ce point un règlement accepté par les puissances, y compris l'Allemagne. Ce règlement n'est pas bien restrictif puisqu'il autorise les bombardements d'une ville ouverte si celle-ci se refuse à laisser la flotte ennemie procéder à des réquisitions à son bénéfice,

procédé de pression inconnu sur terre. Malgré cela, les Allemands ont appliqué sur mer leur théorie barbare de terroriser les populations inoffensives et cela par principe. Au début de la guerre de 1914, des croiseurs rapides ont lancé des obus à plusieurs reprises sur des villes non défendues de la côte orientale de l'Angleterre et qui n'étaient même pas des ports de commerce, à Scarborough par exemple. Ils n'ont cessé leurs violations des traités formels que devant la menace directe des escadres britanniques.

La guerre navale soulève une question qui a donné lieu à une importante littérature, mais que nous traiterons très brièvement comme ayant perdu son intérêt pratique, c'est celle des corsaires. Normalement parlant, les hostilités sont conduites entre navires de guerre des États belligérants, armés d'équipages soumis à la discipline militaire et commandés par des officiers de la marine officielle. Par imitation de l'entrée en campagne des francs-tireurs, des bâtiments de commerce se sont armés et ont pris part à la lutte sous le nom de corsaires, ainsi nommés parce qu'ils faisaient la *course* à la poursuite des bateaux ennemis.

La popularité de la course s'explique par le fait que, sur mer, nous verrons qu'il est permis de s'emparer des navires marchands de l'adversaire. Les corsaires n'avaient pas besoin de se mesurer avec des bâtiments de guerre qui les auraient presque toujours dominés de leur supériorité d'armement. Les corsaires s'attaquaient à des navires peu ou pas armés et dont la capture leur rapportait des bénéfices matériels et considérables. Aussi la course est-elle d'origine fort ancienne, ne se distinguant pas très bien de la piraterie dans l'antiquité et au moyen âge.

Plus tard, on essaya d'empêcher les abus en obligeant les corsaires à obtenir une autorisation préalable de l'État (*lettres de marque*) et surtout à soumettre la validité de leurs prises à un tribunal maritime spécial. D'autre part, dans les grandes guerres navales des XVIe, XVIIe, XVIIIe siècles, les commandants des corsaires se haussèrent souvent au rang de

grands combattants (Jean-Bart, Duguay-Trouin, etc.) et n'hésitaient pas à livrer des batailles rangées avec de puissants navires de guerre. Malgré ces héroïsmes individuels, nombre de bâtiments armés en course ne songeaient qu'à s'emparer de riches cargaisons non défendues, attaquant ennemis, neutres ou même amis et nationaux et, dans ces cas, détruisant la prise et son équipage pour ne pas avoir à subir le contrôle des tribunaux de leur pays. Les excès furent tels que l'opinion publique finit par s'émouvoir et, au Congrès de Paris, la Déclaration du 16 avril 1856 prononça l'abolition de la course. Depuis lors, malgré une courte réapparition des corsaires pendant la guerre de Sécession des États-Unis en 1862, l'antique institution paraît avoir vécu. Elle a perdu d'ailleurs son caractère pratique par le fait que les États modernes réquisitionnent soit toute la marine marchande, soit les meilleurs modèles de la flotte commerciale et, sous le nom de croiseurs auxiliaires, ils les arment en guerre avec des équipages militaires. On se trouve donc en présence de véritables éléments de la marine nationale, soumis à sa discipline et n'ayant rien de commun avec les anciens corsaires. C'est ainsi que, durant la guerre récente, malgré tous les excès commis, on n'a vu reparaître aucun caractère de la course proprement dite et nous croyons inutile de discuter des questions dont les controverses de doctrine sont restées célèbres : par exemple, le point de savoir si un navire marchand peut s'armer en guerre en pleine mer ou, réciproquement, si un bâtiment parti d'un port comme armé peut devenir un paisible bateau de négoce avant d'arriver à destination.

§ 77. — **Capture de la propriété privée ennemie.** — C'est, de beaucoup, la question la plus importante soulevée par la guerre maritime, et nous avons par avance indiqué qu'elle en constituait la caractéristique la plus marquée. Le progrès minime réalisé dans les lois de guerre sur la terre n'est même pas atteint dans la lutte navale et l'on considère

comme légitime le maintien de la vieille coutume de s'approprier le bien d'autrui, navire ou cargaison, fût-il le plus innocent ou appartînt-il au plus inoffensif des non-combattants.

Il est peu de sujets qui aient donné lieu à des écrits aussi nombreux et à des discussions internationales aussi vives. Tout cela n'a pas changé grand'chose à la situation et, fidèle au caractère positif de notre modeste ouvrage, nous ne ferons que résumer ces célèbres débats académiques ou diplomatiques.

Ce n'est, là comme ailleurs, qu'au XVIIIe siècle qu'apparaît la notion du respect de la propriété des particuliers, étant donné que la guerre est une relation d'État à État. Mably y ajouta, en 1748, un argument économique tiré de ce que les pays à marine marchande très développée avaient intérêt à la rendre inviolable parce qu'ils n'arriveraient jamais à la protéger totalement par la force des armes. Ces deux idées ont été reprises par les auteurs les plus autorisés et à peu près tous les commentateurs du Droit international, à l'exception de l'école anglo-américaine qui préfère maintenir la tradition séculaire de la capture comme hommage à la prépondérance des flottes de guerre de leurs contrées respectives. De nombreuses chambres de commerce, à l'exception encore de celles d'Angleterre, ont émis des vœux en faveur du respect de la propriété des particuliers.

Le mouvement s'est étendu aux gouvernements. Les États-Unis ont, de tout temps, déclaré très nettement leur désir de voir la propriété privée inviolable sur mer comme sur terre. L'Allemagne, l'Autriche, la Russie ont, à plusieurs reprises, appuyé des propositions du même ordre. L'Italie a été plus loin et a inscrit dans ses lois l'abolition des prises maritimes, mais sous la réserve de la réciprocité à son égard. Le gouvernement français s'est montré, au contraire, jusqu'à ces dernières années, attaché à la pratique ancienne. Néanmoins, à la Conférence de La Haye de 1907, la France s'est rangée parmi les nombreux signataires d'un vœu tendant à

consacrer l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Toutes ces propositions diplomatiques, étudiées dans de fréquentes réunions et particulièrement dans celles de La Haye souvent citées et à celles de Londres de 1909, n'ont jamais pu aboutir par suite de l'opposition irréductible de la Grande-Bretagne. En aucune occasion, l'unanimité n'a pu s'établir qui aurait été nécessaire pour constituer un progrès appréciable du Droit international. Au hasard des guerres, on peut citer quelques conflits où les biens privés ont été déclarés intangibles (Déclaration de la France en 1823 lors de l'expédition d'Espagne), mais dans la lutte récente, les navires comme les cargaisons privées ont été l'objet d'attaques et de captures réciproques par les belligérants dès l'ouverture des hostilités, sur une échelle et avec une violence plus marquées que jamais. Il n'apparaît même pas que la question ait soulevé de protestations sérieuses et elle n'a pas été abordée dans le règlement final de la paix. Nous sommes donc obligés de considérer la saisie de la propriété privée ennemie comme une coutume de la guerre navale encore en pleine vigueur.

Les arguments en sa faveur sont très faibles et de réfutation aisée. On dit que la lutte sur mer ne pouvant aboutir à l'occupation de la surface mouvante des flots, il faut arriver à détruire son utilisation économique par l'ennemi, c'est-à-dire le trafic maritime. Il est facile de répondre que le résultat de la victoire navale devrait être la prise de possession des ports de l'État adverse, prise de possession donnant le résultat cherché sans nuire directement et volontairement aux particuliers, chose reconnue, nous le savons, incompatible avec la conception moderne de la guerre.

On ajoute que la marine de commerce sert de pépinière à la marine de guerre et qu'on est autorisé à détruire la première. L'argument est inexact pour les navires dont la plupart ne sont pas susceptibles d'être transformés en bâtiments de combat. Quant aux équipages, les hommes jeunes sont mobilisés dès le début des hostilités et, au surplus, moins la

marine marchande est libre, plus ses marins restent disponibles pour celle de l'État.

On dit enfin, et c'est l'argument principal, que la guerre sur mer a pour but de briser la résistance de l'ennemi en interceptant ses communications maritimes sans lesquelles aucun pays ne pourrait vivre. On peut remarquer que cette manière de voir légitimerait aussi bien la destruction systématique, à l'allemande, du sol ennemi. Puis, en fait, l'argument n'est pas confirmé par l'expérience des plus grandes guerres. La France du Premier Empire était étroitement bloquée par les flottes anglaises, mais Napoléon Ier n'a cédé définitivement que sur terre. La maîtrise incontestée de la mer par la France n'a pas empêché sa défaite en 1871. De même, dans la guerre de 1914-1919, où l'effort naval a été porté à son maximum historique, le blocus de l'Allemagne n'aurait jamais suffi à l'abattre, quoi qu'on en ait dit, et nos ennemis ont été vaincus par les troupes alliées sur les champs de bataille de la France continentale. Il n'y a que l'Angleterre, pour une évidente raison géographique, qui ait un besoin absolu de la liberté des mers. On en a eu une preuve nouvelle lors du blocus des sous-marins inauguré par les Allemands et qui, lui aussi et heureusement, a été finalement inefficace.

Mais il est inutile de discuter plus longtemps contre des faits patents et des usages constants. Remarquons, au surplus, que l'inviolabilité théorique de la propriété particulière laisserait ouverte, comme sur terre, la possibilité de la réquisition par l'ennemi pour ses besoins militaires personnels. Or, d'après l'expérience de la dernière guerre, les navires marchands servent surtout au transport de vivres, de combustibles, d'armes, de munitions, de matières premières à destination belliqueuse. Même respectées en théorie, toutes ces cargaisons seraient susceptibles de réquisitions par les escadres maîtresses des mers. Ce ne seraient donc que les marchandises absolument innocentes qui bénéficieraient de

l'immunité, progrès modeste, mais non négligeable cependant.

Restant sur le terrain des faits, nous avons à nous demander comment on détermine, en pratique, le caractère ennemi d'un navire ou d'une cargaison. Il n'est pas besoin d'insister sur l'intérêt de cette détermination, étant donnée la valeur très grande des bâtiments de mer et de leur contenu. Là encore, on se trouve en présence de discussions multiples et de divergences dans les jurisprudences des différents États.

Deux grands systèmes sont en présence : 1° le système dit français ou continental, suivi par toutes les puissances d'Europe moins l'Angleterre ; 2° le système anglo-américain, qui a également les sympathies du Japon.

Occupons-nous d'abord du caractère hostile attribué aux marchandises. En France, ce caractère est lié à la nationalité ennemie du propriétaire, en quelque lieu qu'il ait sa maison de commerce. En Angleterre, c'est ce dernier point qui est le principal : est réputée ennemie la cargaison appartenant à un commerçant, même neutre, établi en pays ennemi. On y assimile le négociant engagé dans un trafic pour le compte du gouvernement ennemi.

Les tribunaux de prises anglo-américains ont souvent condamné comme de bonne prise des objets, même de propriété neutre, mais provenant du sol ou de l'industrie ennemis. Tous les auteurs citent traditionnellement les trente barils de sucre de M. Bentzon, un officier danois habitant le Danemark, et qui furent capturés par les États-Unis (guerre de 1812-1814 contre l'Angleterre) comme ayant été récoltés dans une colonie britannique.

La Déclaration de Londres (1) proposait d'admettre qu'il fût nécessaire que la marchandise appartînt à un propriétaire ennemi. On n'a pas pu s'entendre pour savoir si le caractère ennemi résulterait de la nationalité (France) ou du domicile

(1) Déclaration de Londres du 26 février 1909 ; un important essai de codification, en 71 articles, du droit de la guerre maritime.

commercial (Grande-Bretagne). La divergence des deux systèmes demeure.

Pour éviter des fraudes, tous les pays consacrent plus ou moins la règle rigoureuse de ne pas admettre de changement en cours de voyage dans la propriété des marchandises. Ennemies au départ, elles le restent jusqu'à l'arrivée définitive, malgré tous les changements de propriété qu'aient pu décider les conventions des intéressés.

En ce qui concerne les navires, le système français recherche quelle est leur nationalité d'après la loi du pays dont ils portent le pavillon ou, plus exactement, s'ils ont droit à arborer le pavillon neutre d'après la législation de l'État neutre. Dans le doute, ils sont réputés ennemis pour peu qu'ils aient des officiers ennemis pour les diriger ou que l'on trouve à bord quelque trace de rapports avec l'adversaire.

Le système anglais répute ennemis tous les navires dont le propriétaire est domicilié chez l'adversaire, suivant la règle appliquée à la cargaison. Sont aussi de bonne prise les bâtiments naviguant sous pavillon ennemi ou affrétés par le gouvernement ennemi ou ayant accepté de ce dernier un sauf-conduit ou une autorisation quelconque.

Les deux systèmes déclarent ennemi en totalité un navire dont la propriété est mixte et qui appartient, pour partie seulement, à un ennemi. De même, tout changement de nationalité, en cours de voyage, est tenu pour inopérant. Le changement en cours d'hostilités n'est lui-même reçu qu'avec les plus grandes réserves et rarement accepté.

La Déclaration de Londres s'en tenait, pour déterminer la nationalité d'un navire, à son droit de porter tel ou tel pavillon, suivant à peu près le système français. Quant au transfert sous pavillon neutre, la Déclaration l'acceptait s'il était complet et nettement antérieur à l'ouverture des hostilités. Encore pouvait-on en soulever le caractère frauduleux. Fait après le commencement de la guerre, le transfert est en principe nul, à moins que l'intéressé ne prouve son absolue bonne foi, ce qui sera évidemment rare.

Il est à remarquer qu'en 1914, la France et l'Angleterre ont d'abord eu l'intention d'appliquer les principes de la Déclaration de Londres. Puis, sous l'empire de circonstances, elles l'ont rejetée et, en 1916, elles sont revenues à l'application de leurs jurisprudences respectives antérieures. Il n'y a eu d'ailleurs que relativement peu d'incidents à propos des prises ennemies, le commerce allemand ayant presque d'emblée disparu de la surface des mers. Cependant les Alliés ont déclaré (en 1915) de bonne prise un navire allemand, le *Dacia,* qui avait été acheté par un Américain et qui arborait le pavillon des États-Unis alors neutres.

On excepte de la capture, même s'ils sont incontestablement ennemis, les petits bateaux se livrant à la pêche côtière (mais pas ceux pêchant loin des côtes). C'est une traditionnelle pensée d'humanité envers des pêcheurs dont la barque est la seule ressource. Nous noterons que les Allemands ont torpillé délibérément un grand nombre d'inoffensives barques de pêche, bien que le Règlement de La Haye interdise même leur capture.

La capture n'est évidemment pas applicable aux navires-hôpitaux. On en excepte aussi les bâtiments à mission purement scientifique, exception d'application peu courante.

Quant aux paquebots poste, notamment ceux portant des correspondances neutres, leur immunité a été souvent proposée, mais jamais acceptée par les puissances, et l'on sait le zèle tout spécial que les sous-marins allemands mettaient à attaquer et à couler les paquebots alliés. Ajoutons, pour terminer, que dans certains cas, transport d'un diplomate par exemple, un sauf-conduit peut être délivré par un belligérant à un navire déterminé, ce qui le rend naturellement inviolable pendant la durée du sauf-conduit.

§ 78. — **Procédure des prises maritimes.** — Cette procédure est réglée minutieusement, tant par des usages séculaires que par des instructions officielles publiées dans chaque État au début des guerres et qui sont à peu près

identiques partout. Il convient d'ajouter immédiatement que tout cela a été réduit à néant par l'Allemagne à la suite de sa criminelle campagne sous-marine qui a inauguré des procédés de destruction et de meurtre inconnus de l'histoire même la plus sauvage. On peut espérer que les pirates teutons resteront sans imitateurs et que l'on continuera à suivre les traditions unanimement acceptées. Nous exposerons donc celles-ci dont l'importance s'accroît du fait qu'elles s'appliquent aussi à la visite et à la capture des navires neutres dans le cas de blocus et de contrebande de guerre.

Les prises maritimes peuvent s'effectuer, nous le savons, seulement après l'ouverture officielle des hostilités. Il est même d'usage d'accorder un délai, dit d'*indult*, aux bâtiments de commerce ennemis surpris par la déclaration de guerre et désireux de regagner leur pays. Ce délai, qui a parfois été de plusieurs semaines, tend à se réduire beaucoup dans la pratique moderne et, en 1914, la France l'a maintenu à sept jours. L'Angleterre et l'Allemagne l'ont supprimé et elles ont saisi les navires ennemis demeurés dans leurs ports. C'est une nouvelle manifestation du caractère nettement rétrograde que nous avons reconnu au conflit déchaîné par les ambitions allemandes.

La capture peut être accomplie jusqu'à la signature de la paix ou, plus généralement, jusqu'à l'armistice. La plupart des traités relâchent d'ailleurs les prises faites en fin de guerre et non encore jugées définitivement.

Le droit de prise peut s'exercer dans les ports, rades, eaux littorales de tous les belligérants et aussi en haute mer. Il en va autrement des eaux neutres, même simplement littorales, où aucun acte de guerre ne peut avoir lieu.

La visite et la capture sont normalement faites par des navires de guerre qu'on désigne sous le nom générique de croiseurs capteurs. Ce sont souvent de petits bateaux dénommés techniquement patrouilleurs. Mais il importe que ces bâtiments appartiennent à la marine de l'État, puisque l'institution des corsaires est abolie. Les navires de commerce

réquisitionnés et commandés par des officiers de la marine nationale ne sont pas des corsaires et ont tous les droits des bâtiments de guerre proprement dits. Ajoutons que si un bateau marchand n'a pas, en principe, le pouvoir de faire des prises, il est pleinement autorisé à se défendre en cas d'attaque et il y a des exemples où le navire de commerce a vaincu et capturé son agresseur.

Le premier acte de la visite est l'arrêt du navire soupçonné. Le croiseur ou le patrouilleur arbore son pavillon national et fait en même temps le signal de stopper au moyen du Code maritime international. Si le navire averti ne s'arrête pas, on appuie le signal d'un coup de canon à blanc ou de *semonce*. S'il continue sa route et cherche à fuir, le croiseur peut tirer sur lui, mais en évitant de l'endommager gravement et de le couler, sauf le cas où le poursuivi riposte et où s'engage un véritable combat naval.

C'est ici qu'apparaît une première méconnaissance teutonne tant du Droit international que de l'humanité élémentaire. Dans nombre de cas, les sous-marins allemands ont torpillé des bateaux marchands sans le moindre avertissement, sans même se montrer, alors que ces bateaux n'étaient pas armés et ne demandaient pas mieux que de s'arrêter au premier signal. *Jamais,* même au temps des pirates classiques, pareille férocité ne s'était exercée contre des marins inoffensifs.

Revenons aux usages des nations qui ne pratiquent pas pareils brigandages. Le navire arrêté, de gré ou de force, le croiseur détache une embarcation portant un officier visiteur. Ce dernier monte à bord et se fait remettre les papiers. Il a le droit de procéder à une enquête sommaire pour vérifier la sincérité des documents et le droit au pavillon arboré. Il peut également se faire ouvrir les cales, en inventorier rapidement le contenu, faire l'appel de l'équipage et des passagers, rechercher parmi ces derniers les sujets ennemis.

Trois cas peuvent alors se présenter. Si la visite ne donne lieu à aucune remarque défavorable, l'officier visiteur mentionne sur le livre de bord l'arrêt du navire (pour décharger

la responsabilité du capitaine en cas de retard) et il se retire. Si, au contraire, le caractère ennemi du navire est justifié, ou si la contrebande est évidente, l'officier prononce immédiatement la déclaration de prise. Enfin, en cas de soupçon grave nécessitant une visite plus approfondie que celle possible en haute mer, l'officier annonce que le navire va être conduit dans un port du croiseur pour une enquête complète. C'est cette dernière procédure que les Alliés ont le plus souvent suivie dans la guerre récente lorsqu'il s'agissait de navires neutres se dirigeant vers les ports de la mer du Nord ou de la Baltique et qui étaient amenés en Angleterre ou en France pour examen détaillé de leurs cargaisons.

Qu'il y ait prise ou simplement conduite, le cérémonial est le même. Le navire de commerce est dit *amariné,* c'est-à-dire qu'il passe sous les ordres du croiseur capteur. Ce dernier met généralement à bord un officier et un équipage de prise qui assume le commandement et la direction du navire capturé, en même temps qu'il y arbore le pavillon du capteur. Toutefois, s'il s'agit d'un navire neutre, on peut, par courtoisie, lui laisser son pavillon et le capitaine conserve son autorité, mais à charge de suivre la route indiquée par le croiseur. Fréquemment, d'ailleurs, ce dernier escorte lui-même la prise jusqu'au port national où remise en est faite aux autorités de la douane.

Un certain nombre d'incidents sont susceptibles de se produire en cours de route.

Tout d'abord, la prise peut refuser d'obéir ou chercher à s'enfuir. On peut alors user de la force à son égard. Ce cas est devenu rare de nos jours, la partie étant trop inégale en face de l'artillerie moderne dont sont armés de simples patrouilleurs.

Non moins rare est devenue la rançon ou libération de la prise contre paiement d'une somme d'argent au capteur. Cette coutume, qui plaisait aux corsaires à la recherche d'un bénéfice personnel, est interdite aux marines de guerre dont les captures ont lieu pour le compte de l'État.

La prise peut être délivrée par un bâtiment ami qui chasse le capteur, incident de guerre qui n'a pas besoin de commentaires, non plus que la perte de la prise à la suite de tempête ou d'accident de navigation (1).

Mais une grave question apparaît, celle de savoir si le croiseur capteur, au lieu de se donner la peine de diriger la prise vers un port national, ne peut pas tout simplement la couler sur place? Il est évident que cette pratique, même exempte des atrocités dont les Allemands se sont rendus coupables, présente de graves inconvénients. Elle empêche notamment un jugement ultérieur équitable de la validité de la capture et provoque des dommages souvent irréparables. Appliquée à des navires neutres pour simple contrebande de guerre, la destruction entraîne une vive irritation internationale et a plusieurs fois provoqué des conflits sérieux. Ainsi, pendant la guerre russo-japonaise de 1904, des croiseurs russes ayant coulé des bateaux anglais capturés, la Grande-Bretagne fit entendre des protestations extrêmement énergiques.

Il faut cependant reconnaître que toutes les marines, celle anglaise comprise, ont pratiqué la destruction des prises en haute mer et qu'elle est passée dans les usages maritimes, bien qu'elle soit condamnée par tous les auteurs. On doit n'y recourir que si elle est nécessaire et toujours lui préférer la conduite au port. De plus, et cela n'avait jamais été mis en discussion, avant de couler la prise, le croiseur capteur doit dresser un procès-verbal minutieux, assurer le sauvetage intégral des personnes à bord et des objets susceptibles d'être transbordés facilement, dresser inventaire des papiers et pièces utiles pour le jugement ultérieur de la prise. Jusqu'à la guerre de 1914, seuls les pirates ou les corsaires qui se transformaient en écumeurs des mers contrevenaient à ces prescriptions élémentaires.

(1) Du temps des corsaires, la délivrance d'une prise, suivie de sa *reprise*, donnait lieu à la question de savoir quel était le vrai capteur, question compliquée sans intérêt de nos jours. On accorde, en général, une indemnité de sauvetage au navire qui a délivré la prise.

Les Allemands ne les ignoraient pas et il est juste de dire qu'ils les ont suivies à plusieurs reprises. Au début de la guerre, et deux ou trois fois pendant sa durée, des croiseurs allemands ont parcouru les océans et capturé un assez grand nombre de navires marchands. Ne pouvant les amener en Europe, ils les ont invariablement détruits, mais en en recueillant les équipages qui étaient plus tard débarqués ou laissés libres sur un dernier navire capturé. Parfois même des sous-marins ont sauvé les marins des bâtiments torpillés, mais ce fut exceptionnel. Les plus humains des commandants allemands se bornaient à laisser l'équipage s'embarquer dans des canots découverts et les abandonnaient froidement au milieu de l'océan.

Tout cela apparaît, si criminel que ce soit déjà, comme insignifiant devant des atrocités qui demeureront longtemps dans l'histoire comme inoubliables dans les annales de la lutte navale. Nous avons déjà parlé de navires coulés sans avertissement et dont, par conséquent, le personnel n'avait guère de chances de se sauver. Parmi ces actes barbares, le torpillage des grands paquebots : *Lusitania, Persia, Arabic, Sussex,* avec leurs centaines de victimes innocentes, femmes et enfants, restera tristement célèbre. Plus encore, des canots chargés de naufragés ont été attaqués à coups de canon par les sous-marins teutons et des hommes sans défense massacrés froidement à bout portant. Faut-il enfin rappeler l'infamie du *Belgian-Prince,* dont l'équipage fut délibérément réuni sur la coque du sous-marin pour voir celui-ci plonger lentement et vouer les malheureux à une agonie lente méthodiquement préparée ?

Une fois de plus, revenons des forfaits impardonnables de nos ennemis au Droit international si complètement méconnu par eux. Normalement, les prises maritimes doivent être respectées, nous l'avons dit. Elles finissent donc par arriver dans un port du croiseur capteur où se déroule la dernière phase de la procédure : le jugement en validité de la capture par un tribunal spécial.

L'institution des tribunaux de prises, organisés pour empêcher les abus des corsaires, est demeurée générale. Chaque État les constitue, au début de chaque guerre, sur son territoire et suivant sa propre législation. En Hollande, en Angleterre et aux États-Unis, ce sont les juridictions de droit commun qui sont chargées de ces affaires dont l'appel peut toujours être porté devant la Cour suprême du pays. Dans les autres contrées, en France notamment, il est institué des commissions judiciaires spéciales, renfermant presque toujours un élément administratif, dont les membres sont nommés par le gouvernement et qui siègent dans les principaux ports. Invariablement, un appel est prévu devant un tribunal supérieur. En France, il est statué par décret après avis du Conseil d'État. C'est, en réalité, ce dernier (ou sa section compétente) qui règle le litige en dernière instance.

Les cours de prises maritimes sont des juridictions d'un caractère particulier. Elles appliquent en premier lieu les lois et règlements de leur pays, ce qui est regrettable dans un sens au point de vue de leur impartialité. Mais, d'autre part, elles doivent s'inspirer, sur tous les points non prévus par un texte, des coutumes et principes du Droit international public. Aussi les décisions des tribunaux de prises forment-elles les éléments les plus importants de ce qu'on peut appeler la jurisprudence internationale. C'est également dans cette jurisprudence que l'on trouve les bases d'un véritable Code coutumier de la guerre navale en tant qu'elle vise la marine marchande, code dont les grandes lignes se ressemblent notablement dans tous les pays.

Comme application de cette dernière idée, nous pouvons indiquer que partout la procédure devant les tribunaux de prises est conduite d'après des principes particuliers, d'ailleurs contraires aux règles ordinaires du droit. C'est ainsi que la capture est présumée valable sauf preuve de son innocence qui doit être faite d'après les seuls papiers du bord, à moins d'autorisation spéciale du tribunal. De plus, le capitaine du navire capturé est considéré comme représentant

d'office les armateurs et les chargeurs. Cependant ces derniers peuvent constituer des mandataires spéciaux et le ministère des avocats est presque partout admis devant les cours maritimes.

La sentence peut être une décision de relaxe de la prise. En ce cas, il semble que le navire capturé à tort devrait obtenir des dommages-intérêts pour le préjudice de son arrêt injustifié. La Déclaration de Londres de 1909 avait consacré cette règle de justice, mais nous doutons de son application parce que jusqu'ici les allocations de dommages-intérêts ont été rarissimes. Bien plus, la prise relâchée est ordinairement condamnée aux frais du procès, toujours très élevés. L'impression semble être que le navire dont la saisie n'est pas admise doit s'estimer heureux d'en être quitte à si bon marché.

Le plus fréquemment, en effet, la capture est validée et la prise déclarée par la cour bonne et valable. Elle est alors acquise, non au capteur, mais à l'État. En souvenir de l'ancienne course, il est resté d'usage de donner à l'équipage du croiseur capteur une gratification dite part de prise.

L'État qui acquiert la prise peut la laisser libre par un acte analogue à celui de la grâce et pour des raisons politiques, celle de ne pas troubler ses bonnes relations avec un État neutre par exemple. Ainsi fut-il fait en 1871 à l'égard d'un navire, *La Palme*, battant pavillon allemand, mais appartenant en réalité à une association religieuse helvétique.

L'État devenu propriétaire de la prise, navire et cargaison, peut la garder pour ses besoins ou la vendre à des particuliers. Il est admis que la décision du tribunal des prises a, en effet, une application d'ordre général et opposable à tous, même aux personnes n'ayant pas figuré dans l'instance. Le changement de propriété est considéré comme absolu et, d'après le Droit des gens, il est admis même par les autres États, sauf le cas de déni de justice évident.

Les cours de prises reprennent ici un aspect international dont nous signalions déjà la singularité, d'autant plus que

ces cours sont, d'après leur composition, strictement nationales et même organisées par les belligérants dont les intérêts sont en jeu. Aussi a-t-on cherché depuis longtemps à donner à ces juridictions un caractère plus impartial en les rapprochant de l'organisation des tribunaux d'arbitrage. La Conférence de Londres de 1909 avait fait un gros effort dans ce sens et elle avait élaboré un règlement très complet établissant une cour internationale des prises où l'élément neutre aurait été toujours représenté. Cette cour ne supprimait pas les tribunaux nationaux, mais jugait les recours formés contre leurs décisions dans les cas les plus graves. Bien que ce règlement soit très intéressant et constitue un progrès théorique, nous ne le commenterons pas parce qu'il n'a pas eu le moindre commencement d'application pratique et ne semble pas proche d'en recevoir.

§ 79. — **La neutralité dans la guerre navale.** — Conformément à notre plan, nous ne reviendrons pas sur les théories générales de la neutralité exposées au chapitre précédent. Nous nous bornerons à indiquer les applications spéciales des devoirs de la neutralité à la lutte navale. Ces devoirs sont d'ailleurs entendus dans un sens notablement plus large que dans la guerre sur terre, mais ils donnent lieu aussi à des interprétations divergentes provoquant fréquemment des litiges entre les États. On peut même dire qu'il n'est pas de guerre où ne soient soulevés des incidents à propos de la neutralité maritime.

Un premier point, relativement simple, est que les hostilités ne doivent pas avoir lieu dans les eaux neutres. Nous le savons à propos des prises maritimes qui devraient en pareil cas être relachées avec excuses. Le principe est général et s'applique à tout combat ou acte de guerre, tant dans les rades que dans les eaux littorales neutres. Ces dernières peuvent même être interdites aux belligérants par l'État riverain. Ainsi, pour répondre aux torpillages accomplis près de leurs côtes par les Allemands, la Norvège et l'Espagne ont interdit,

en 1917, le passage de tout sous-marin dans leurs eaux territoriales. D'une façon moins justifiée, le Danemark et la Suède ont fermé, durant la dernière guerre, l'accès de la Baltique aux Alliés sous couleur de neutralité, en réalité à la suite de la pression de l'Allemagne.

Aucune base navale ne doit être installée sur les côtes ou dans les eaux neutres. Tout le monde l'admet, mais de graves difficultés se présentent en cas de séjour ou même d'entrée de navires belligérants (sans actes d'hostilités, bien entendu) dans les rades et ports d'un État neutre. Les prises faites par un belligérant et amenées dans un port neutre doivent être déclarées libres et rendues à leurs propriétaires, ainsi que l'a jugé en 1917 la Cour suprême des États-Unis libérant le navire anglais *Appam* capturé par les Allemands et conduit dans un port américain.

Une solution radicale est de fermer ces ports à tout navire de guerre belligérant. On pourrait même l'étendre aux bâtiments de commerce sans dépasser les limites du droit de police souveraine de l'État intéressé. Telle n'est cependant pas la coutume usuelle et la plupart des ports neutres restent ouverts.

Le séjour des navires de commerce n'y donne guère lieu à des incidents en raison du droit des neutres de continuer en principe leurs relations économiques même avec les belligérants. Il en va autrement pour les bateaux de guerre.

Ces derniers ne doivent entrer dans les ports neutres que pour des raisons sérieuses. Les plus ordinaires sont la poursuite de l'ennemi, l'état de la mer, le besoin de réparations ou de ravitaillement. Dans le premier cas, l'ennemi ne peut pas attaquer le navire réfugié, mais il peut le suivre dans le port. On laisse alors sortir le navire le plus faible le premier et on retient le second pendant vingt-quatre heures pour permettre à l'autre de s'éloigner. Ordinairement l'adversaire se contente de croiser au large. Alors le navire réfugié doit quitter le port neutre dans les vingt-quatre heures, sauf le cas de force majeure. S'il ne le fait pas, il doit être désarmé

et interné par les autorités neutres jusqu'à la fin des hostilités.

Durant la guerre de 1914, les Allemands ont profité de l'hospitalité neutre pour un grand nombre de leurs navires de commerce. Comme ils payaient cette hospitalité en torpillant des bateaux relevant des États neutres, ceux-ci ont fini par s'irriter et la plupart ont saisi les navires allemands à titre de représailles.

Quant aux navires de guerre de l'Allemagne, des sous-marins généralement, ils n'ont pas davantage respecté le Droit des gens. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises des sous-marins internés dans les ports espagnols ont repris la mer au mépris de la parole de leurs commandants de ne pas abuser de la liberté à eux loyalement laissée par les autorités locales.

Un navire de guerre se réfugiant pour avaries dans un port neutre peut se réparer par les moyens du bord, il ne doit pas faire appel à l'industrie privée, encore moins aux arsenaux officiels. Le plus fréquemment, on exige que la réparation soit terminée dans les vingt-quatre heures, sous peine d'internement. Mais ce délai est moins strictement appliqué qu'en cas de poursuite par l'ennemi.

Le point le plus délicat de tous est le réapprovisionnement du navire belligérant. Il est admis sans conteste qu'il ne doit pas profiter de son séjour dans les eaux neutres pour y enrôler des combattants, embarquer des canons et des munitions, même fournis par des particuliers. Sa force militaire ne doit en aucun cas être augmentée, mais on tolère le débarquement de malades et de prisonniers de guerre (ceux-ci aussitôt libérés par les autorités neutres), ainsi que des communications postales et télégraphiques sous la réserve de la censure locale.

Le ravitaillement en vivres ou en eau douce est de peu d'intérêt pratique. C'est juste l'inverse pour la fourniture de combustible, charbon ou pétrole, devenus de première nécessité dans la guerre navale moderne.

Chaque État neutre est théoriquement libre de régler à son gré la permission donnée aux belligérants d'acheter du charbon dans ses ports, à condition de n'en jamais fournir sur les dépôts officiels. En fait, les gouvernements adoptent des prescriptions assez variées mais qui s'inspirent plus ou moins des règles anglaises de 1862. Ces règles sont : 1° fournir du charbon en quantité strictement nécessaire pour regagner le port national le plus proche ; 2° ne pas renouveler cette fourniture au même navire avant un délai de trois mois.

La seconde de ces règles est arbitraire, au point qu'en 1904 la Grande-Bretagne émettait l'intention de ne donner du charbon aux navires russes qu'une seule fois durant le conflit russe-japonais. Quant à la restriction du port national le plus proche, elle est équivoque parce qu'on ne sait pas si cette proximité doit être comptée d'une façon absolue ou dans le sens du voyage du navire. Elle est de plus très inégale en raison des circonstances géographiques. Un bâtiment italien en relâche au Brésil pourrait réclamer du combustible pour traverser tout l'Atlantique et la Méditerranée. Un navire français n'en recevrait que pour aller jusqu'en Guyane. Malgré ces critiques, la Convention de La Haye de 1907 a maintenu les règles anglaises, mais dans des articles de rédaction ambiguë qui attestent les divergences des législations diverses sur ce sujet.

Durant la guerre de 1914-1919, la supériorité de la Grande-Bretagne a rendu fort difficile le ravitaillement des belligérants en pays neutres. Les sous-marins allemands se réapprovisionnaient en combustible en haute mer. La tendance moderne serait ainsi en faveur de la suppression, aussi complète que possible, de toute fourniture aux belligérants.

La neutralité maritime a encore une autre application : l'interdiction de laisser les belligérants équiper des navires de guerre en pays neutre. Cette règle résulte de l'affaire des corsaires sudistes construits en Angleterre en 1862 et qui donnèrent lieu à l'arbitrage dit de l'*Alabama* que nous avons exposé plus haut. Avant de venir devant le tribunal arbitral,

les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient établi dans le traité de Washington (8 mai 1871) trois dispositions qui ont passé dans la coutume internationale de tous les pays. Voici l'essentiel de ces règles : 1° un État neutre doit interdire la construction, l'armement ou la vente de tout navire de guerre destiné à un belligérant; 2° il ne doit pas permettre la fourniture et l'installation de canons et de munitions à un navire belligérant; 3° il doit veiller à ce que des particuliers, même de nationalité belligérante, n'accomplissent pas les actes précédents sur son domaine territorial ou maritime.

On remarquera que ce dernier point est plus restrictif qu'en matière de neutralité dans la guerre terrestre, puisqu'on autorise dans celle-ci la fourniture d'armes aux combattants par les particuliers neutres. On explique cette différence en disant qu'un navire de guerre nécessite pour sa construction un long usage préalable du sol neutre, ce qui le transforme en base illicite d'opérations.

Les marins de nationalité neutre peuvent prendre du service chez les belligérants, en renonçant, comme dans l'armée de terre, à leurs privilèges de neutres. Toutefois, cela n'est pas permis aux marins exerçant des fonctions officielles, aux pilotes notamment qui ne doivent pas aider les mouvements des flottes combattantes, excepté pour les entrées et sorties permises dans les ports neutres.

L'État neutre peut interdire tout emploi de la radiotélégraphie dans ses ports et eaux littorales, fût-ce à des navires marchands belligérants.

La guerre récente, par suite des attaques sans avertissement des navires, même neutres, par les sous-marins allemands, a fait surgir la question de savoir si ces navires pouvaient être armés pour leur défense. Ce droit d'armement défensif appartient sans conteste aux bateaux de commerce de nationalité belligérante et sans qu'ils deviennent pour cela des bâtiments de guerre. Pour les navires neutres, les gouvernements intéressés n'ont généralement pas osé les laisser se munir de canons. Nous croyons que c'est à tort. Une mesure défensive,

même par la force, ne fait pas perdre le caractère neutre dans la guerre sur terre. Il n'y a pas de raison de se montrer plus rigoureux dans la lutte maritime, surtout quand celle-ci est conduite au mépris de tout droit comme les Allemands l'ont fait. On sait, en effet, que des marines neutres, surtout celles de la Norvège, de l'Espagne et de la Hollande, ont subi de lourdes pertes du fait des torpillages teutons, torpillages accomplis sciemment et à l'égard de bâtiments ne portant pas trace de contrebande de guerre. Le gouvernement de Berlin faisait de vagues excuses et l'on recommençait.

§ 80. — **Commerce des neutres sur mer.** — C'est le droit auquel les neutres attachent le plus d'intérêt, étant donnés les énormes bénéfices que ne manque pas de leur rapporter chaque guerre navale. En raison, en effet, du droit de capture des navires ennemis, le commerce neutre se présente comme jouissant d'une immunité précieuse, et cela pour transporter des marchandises dont le besoin est généralement urgent. Aussi les armateurs fixent-ils des frets des plus élevés et s'enrichissent-ils rapidement. En sens inverse, chaque belligérant voit avec soupçon et ennui les navires neutres continuer le trafic commercial avec son adversaire, trafic que justement la guerre navale a pour but de supprimer. Il en résulte un conflit constant entre neutres et belligérants, les premiers portés à maintenir et à intensifier leur commerce maritime, les seconds disposés à le restreindre le plus possible, sinon à l'arrêter complètement.

Pour ne pas compliquer un sujet riche de difficultés, nous dégagerons de suite deux situations simples. Il est d'abord entendu que le trafic maritime doit être uniquement le fait de particuliers, l'État neutre ne saurait y avoir aucune part officielle autre que celle de soutenir éventuellement les droits de ses ressortissants. En deuxième lieu, les relations économiques de neutre à neutre doivent demeurer complètement libres, à moins qu'il ne soit prouvé que le destinataire neutre est une personne interposée cachant un commerce, indirect

mais réel, avec l'ennemi. Au fond donc, il s'agit essentiellement du commerce maritime exercé par les neutres pour le compte ou au profit des belligérants.

C'est sur ce terrain que s'est déroulé un long conflit historique non encore terminé mais dont les principales phases doivent être retracées ici, à la fois comme exemple typique des fluctuations du Droit international public et comme aidant à comprendre les détails des coutumes et traités actuellement en vigueur. Il faut d'ailleurs se rappeler que les systèmes que nous allons exposer sommairement ne se suivent pas dans un ordre chronologique rigoureux, mais s'entremêlent avec les législations des différents pays ou sont modifiés temporairement par des conventions spéciales avec certaines puissances. Sous ces réserves, les auteurs divisent l'évolution historique de la question en quatre phases principales.

Au moyen âge, avant même que l'on admît officiellement la notion de neutralité, il y avait cependant déjà des négociants qui réclamaient le privilège de ne pas être englobés dans les hostilités. C'était surtout dans la Méditerranée, où des luttes fréquentes mettaient aux prises les républiques aristocratiques catalanes, françaises et italiennes qui s'y disputaient la suprématie navale. Il se forma un Droit maritime coutumier d'importance considérable dont le monument le plus célèbre est le *Consulat de la mer,* recueil d'usages compilé à Barcelone au XIVe siècle et qui a eu une influence immense sur le Droit des gens, notamment en Angleterre.

Le système du *Consulat de la mer* consiste à tenir compte de la propriété réelle du navire ou de la cargaison. Tout ce qui est ennemi est confiscable, tout ce qui est neutre (qualifié d'ami) ne l'est pas. Une marchandise neutre est respectée sous pavillon ennemi, mais une cargaison ennemie est saisie sur navire neutre. Ce système a régné partout jusqu'au XVIe siècle et a été invoqué jusqu'à nos jours dans les pays anglo-saxons.

A partir du XVIe siècle et jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, les guerres navales dépassent les mers d'Europe et se déroulent

surtout entre l'Angleterre, l'Espagne, la France et la Hollande, à propos du trafic lointain avec les colonies d'Asie et d'Amérique. La violence de la lutte amène une aggravation du régime antérieur. C'est ainsi qu'au XVI[e] siècle, la France et l'Angleterre inventent le système dit de l'*infection hostile* par lequel on saisit marchandises et navires neutres dès qu'ils sont en contact avec un élément ennemi quelconque. Suivant un adage classique : *Robe* (marchandise) *d'ennemi confisque robe d'ami et le navire.* Ainsi, on capture une cargaison neutre sur navire ennemi, un navire neutre chargé de biens ennemis et même des marchandises neutres sur navire neutre dont une partie de la cargaison est ennemie. Il est juste d'ajouter que ces rigueurs étaient souvent modifiées par des traités particuliers qui admettaient, en général, l'immunité des biens ennemis sous pavillon neutre, mais ces conventions permettaient ordinairement la saisie des cargaisons neutres sur bâtiments ennemis, ce qui était un recul sur le système du *Consulat de la mer.*

Les abus des prises maritimes par les croiseurs britanniques durant les guerres du XVIII[e] siècle finirent par exaspérer les États neutres qui constituèrent, en 1780, une *Ligue de neutralité armée* pour défendre leurs droits sur mer. Cette Ligue fut établie principalement par les soins de la diplomatie française avec l'adhésion de la Russie et des États-Unis ; elle engloba rapidement toutes les puissances, à l'exception de l'Angleterre.

La Déclaration de la Ligue de neutralité armée, outre une définition du blocus que nous retrouverons bientôt, précise l'inviolabilité de la propriété ennemie sous pavillon neutre, mais elle autorise tacitement la saisie des biens neutres embarqués sous pavillon ennemi. Son but essentiel était surtout de permettre aux armateurs neutres d'importer sur leurs navires les produits coloniaux à destination des belligérants.

Durant les guerres de la Révolution et de l'Empire, malgré une résurrection passagère, en 1800, d'une seconde Ligue de neutralité armée, la Grande-Bretagne recommença une

chasse implacable au trafic neutre. La France suivit son exemple, notamment par l'établissement du blocus continental qui visait à la suppression de tout commerce maritime. On peut dire que, durant cette période, les droits des neutres sont pratiquement abolis et qu'on ne leur tolère même pas la circulation de port neutre à port neutre. La liberté des mers est, en fait, annihilée.

Malgré les excès précédents, la notion de la neutralité se développait dans les esprits et l'opinion publique s'orientait vers une plus grande reconnaissance des libertés commerciales des particuliers neutres. A l'occasion de la guerre de Crimée, l'alliance de la France et de l'Angleterre amena ces deux puissances à faire chacune des concessions sur les restrictions anciennes. La question fut reprise avec ampleur au Congrès de Paris de 1856. Les États-Unis y proposèrent le respect intégral de la propriété privée, ennemie ou neutre, dans la guerre maritime. Leur demande ne fut pas acceptée, mais le Congrès, par la célèbre Déclaration du 16 avril 1856 (1), proclama deux principes essentiels et constituant un progrès certain. Ces principes sont : 1° l'immunité de la marchandise ennemie sur navire neutre où le pavillon couvre la marchandise; 2° le respect de la cargaison neutre, même chargée sur navire ennemi. Ces principes ont été explicitement acceptés par tous les États civilisés, les uns immédiatement, les autres plus tardivement. Toutefois, désireux de maintenir leur projet de respect intégral de la propriété privée, les États-Unis n'ont pas signé en la forme la Déclaration

(1) Étant donnée l'importance des principes de la Déclaration de Paris, nous les réunissons ci dessous tels qu'ils ont d'ailleurs été formulés au Congrès :

1° La course est et demeure abolie;

2° La marchandise ennemie n'est pas saisissable sous pavillon neutre, à l'exception de la contrebande de guerre;

3° Sous la même exception, la marchandise neutre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi;

4° Pour être obligatoires, les blocus doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force navale suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.

de Paris, mais ils la respectent en fait comme usage international incontesté.

Le Droit des gens actuel peut donc se résumer ainsi qu'il suit, touchant la situation de la propriété privée sur mer. Quatre hypothèses sont possibles, deux à rapport simple, deux à rapport complexe :

1° Marchandises ennemies sur navires ennemis. — Tout est confiscable ;

2° Marchandises neutres sur navires neutres. — Rien n'est confiscable ;

3° Marchandises ennemies sur navires neutres. — Ni les navires ni les cargaisons ne sont saisissables ;

4° Marchandises neutres sur navires ennemis. — Respect des cargaisons, mais saisie des navires.

L'énumération précédente indique nettement les deux progrès à réaliser pour mettre le Droit international en harmonie sans distinguer entre la guerre sur terre et celle sur mer. Le progrès complet est évidemment l'immunité de toute marchandise ou de tout navire, quel qu'en soit le propriétaire. Un perfectionnement d'attente serait le respect, au moins provisoire, du bâtiment ennemi chargé de produits neutres et dont la capture interrompt le voyage au détriment direct des détenteurs de la cargaison. On devrait donc permettre à ce navire d'accomplir son voyage et de débarquer les marchandises neutres, sauf ensuite à le retenir comme ennemi.

La liberté commerciale des neutres n'est donc pas acquise à l'heure actuelle. De plus, même dans les cas où elle est reconnue par la Déclaration de Paris, cette liberté est restreinte par deux exceptions très importantes : le blocus et la contrebande de guerre. Durant la lutte contre l'Allemagne et ses complices, les questions relatives au blocus ont été assez peu graves, mais le développement de la notion de la contrebande de guerre a pris une telle ampleur que le commerce neutre a subi des restrictions rappelant les rigueurs de jadis. Nous consacrerons nos dernières explications aux deux exceptions que nous venons de mentionner.

§ 81. — **Le blocus.** — C'est une mesure par laquelle un belligérant déclare l'interdiction de communications, par entrée ou sortie, entre la haute mer et le littoral ennemi, interdiction sanctionnée par l'arrestation et la saisie de tout navire qui y contrevient.

On remarquera de suite que le blocus n'a d'intérêt qu'au regard des navires neutres, ceux ennemis pouvant être saisis en tous lieux, qu'il y ait ou non blocus. De plus, la capture pour violation de blocus atteint le bâtiment neutre sans tenir compte de sa cargaison, celle-ci fût elle absolument innocente. Le blocus ne se confond donc pas avec la prohibition de la contrebande de guerre, bien qu'il soit souvent un moyen de renforcer l'application pratique de cette prohibition.

Le blocus n'est pas sans analogie avec le siège et surtout l'investissement d'une ville dans la guerre terrestre. Cependant, il ne comporte pas, en général, d'attaque militaire directe contre le lieu bloqué et il a un caractère surtout d'ordre économique. On veut arrêter, conformément à une théorie connue de la lutte navale, le trafic maritime total entre un port ennemi et l'extérieur.

Nous ne nous étendrons pas sur le fondement juridique du blocus, sujet sur lequel les commentateurs du Droit des gens n'ont pas trouvé de précisions satisfaisantes. On dit généralement que le blocus est un acte de guerre et qu'à ce titre, il doit être respecté par les neutres. Mais il existe, nous l'avons vu, des blocus indépendants de l'état d'hostilités. Il resterait en outre à démontrer que les belligérants ont le droit de prendre une semblable mesure de guerre. Disons tout simplement que le fondement du blocus est l'usage international.

Le blocus peut être exercé contre les ports, les rades et aussi les côtes ordinaires de l'ennemi. On y assimile le littoral, même national ou neutre, qui vient à être occupé par l'adversaire, mais on ne saurait, évidemment, bloquer un port neutre demeuré soumis à la souveraineté d'un État

neutre. Nous avons vu, par ailleurs, que certaines voies maritimes internationales (canal de Suez, embouchure du Congo, etc.) ne pouvaient pas, par conventions expresses, être fermées par un blocus. Dans tous les cas, le blocus établi doit être nettement précisé par des coordonnées géographiques portées à la connaissance des navigateurs par la puissance bloquante.

Les difficultés principales de la question du blocus viennent de ses conditions de validité. A première vue, cela paraît très simple : le littoral bloqué est investi par une force navale qui arrête matériellement toute navigation. De plus, les limites du blocus étaient rendues publiques comme nous venons de le voir, les neutres de bonne foi n'ont qu'à ne pas s'approcher des lieux bloqués.

Ces notions de bon sens sont troublées d'abord par le désir des belligérants de se procurer les avantages du blocus sur une vaste étendue, et cela sans immobiliser des escadres qui leur sont utiles pour la lutte militaire proprement dite. De plus, sur mer, le stationnement près d'une côte n'est pas toujours aisé et souvent dangereux. L'emploi intensif des mines sous-marines le rend presque impossible à maintenir d'une façon permanente. Enfin, à l'égard des navires neutres, l'annonce du blocus et sa cessation ne sont pas de nature à être portées à la connaissance rapide des intéressés comme cela a lieu pour les opérations terrestres. Aussi les fluctuations de la pratique internationale sur la validité des blocus sont-elles très grandes et parallèles d'ailleurs à la plus ou moins notable considération apportée au trafic maritime des neutres. Ici, comme précédemment, nous ne présenterons que les éléments essentiels du sujet.

Ainsi que nous venons de le voir, le blocus doit rationnellement être : 1° réel ; 2° rendu public. Dans le langage classique, on exprime ces idées en disant que les conditions de validité du blocus sont l'*effectivité* et la *notification*. L'une et l'autre donnent lieu à pas mal de controverses quant à leur application.

Le blocus normal ou effectif est celui qui est établi par des navires de guerre demeurant à proximité du lieu bloqué. Ce devrait être le seul admissible, mais la politique a inventé une sorte de blocus dit fictif ou sur papier ou de cabinet, ainsi nommé parce qu'il résulte d'un ordre écrit par le cabinet d'un État belligérant déclarant bloqué le littoral ennemi sans y envoyer de bâtiments pour cela. C'est, en réalité, une défense adressée aux neutres de continuer à trafiquer avec les localités interdites.

A première vue, le blocus fictif paraît anodin. Puisque le port déclaré bloqué a ses abords matériellement libres, le neutre n'a qu'à passer et tout sera dit. Seulement l'État qui a décidé ce genre de blocus ne se laisse pas désarmer par une manœuvre aussi évidente et il renforce son interdiction de deux mesures très dangereuses : le *Droit de prévention,* qui permet de saisir les navires neutres soupçonnés de vouloir se rendre dans le port fictivement bloqué, et le *Droit de suite,* par lequel on capture un bâtiment suspecté de venir du même port. On voit alors qu'un bateau neutre peut être ainsi arrêté en n'importe quel endroit du globe, sur le prétexte plus ou moins établi qu'il se dirigera ultérieurement vers le lieu bloqué ou qu'il l'a fréquenté dans ses escales antérieures.

Ces abus ne sont pas théoriques. La Hollande et surtout l'Angleterre établirent, au XVIIe et au XVIIIe siècles, des blocus fictifs contre les côtes françaises que leurs flottes étaient évidemment incapables de surveiller matériellement. Mais les croisières britanniques saisissaient aux Antilles, par exemple, des bâtiments neutres présumés à destination du Havre, de Nantes ou de Bordeaux. Aussi, parmi les clauses de la Ligue de neutralité armée de 1780, est-il énoncé que les blocus devront être maintenus par des bâtiments de guerre, *arrêtés et suffisamment proches,* pour qu'il y ait danger évident d'entrer. C'est assurément le maximum du caractère effectif que d'exiger le stationnement de l'escadre bloquante.

Sous la Révolution, la France et l'Angleterre revinrent à

la pratique des blocus fictifs. La seconde Ligue de neutralité de 1800, parlant de navires arrêtés *ou* suffisamment proches, se contentait que l'escadre de blocus circulât à proximité visible du port interdit. Mais la Grande-Bretagne n'hésitait pas, en 1806, à déclarer le blocus des ports français de l'Elbe à Brest. Napoléon Ier y répondit par les fameux décrets de Berlin (novembre 1806) et de Milan (décembre 1807) organisant le *blocus continental,* c'est-à-dire que tous les ports du continent étaient fermés aux marchandises britanniques avec droit de saisie de tout navire allant vers l'Angleterre ou en venant ou ayant seulement accepté le contrôle des croisières ennemies.

Comme en matière des droits des neutres sur mer, le Congrès de Paris consacra un appréciable progrès du Droit international. La Déclaration déjà citée du 16 avril 1856 précise que les blocus seront effectifs et maintenus par une force suffisante pour interdire, en fait, l'accès du littoral ennemi.

Cette règle est devenue incontestée, bien que, depuis 1856, il y ait pas mal d'exemples de blocus établis avec des unités navales insuffisantes. Cependant la pratique s'oriente de plus en plus dans ce sens. Ainsi, dans la guerre de 1914-1919, les Alliés se sont abstenus de déclarer le blocus des ports allemands et autrichiens parce que, malgré leur supériorité maritime, leurs escadres ne pouvaient stationner d'une façon durable à proximité des côtes de la mer du Nord ou de l'Adriatique. Lorsque des blocus ont été institués par les Alliés, dans le Levant et en Afrique notamment, des flottilles de patrouilleurs en ont assuré sur place le caractère effectif.

Au contraire, les Allemands, en proclamant des zones de guerre dans lesquelles tout navire, même neutre, était coulé sans avertissement, ont ressuscité le blocus fictif avec une forme barbare inconnue dans l'histoire.

Il nous paraît sans intérêt de discuter en quoi consiste matériellement l'efficacité du blocus. La notion du bâtiment

bloqueur à l'ancre et immobile est surannée. Avec la vitesse des navires légers modernes, il suffit que des torpilleurs ou des petits croiseurs passent de temps à autre devant le port bloqué ou même qu'ils circulent à distance sur les routes qu'empruntent nécessairement les navires de commerce. L'important est que le neutre venant de la haute mer aperçoive la présence de la force navale belligérante et qu'il soit ainsi convaincu que le blocus existe et n'est pas levé.

Lorsque les navires bloqueurs se retirent, soit volontairement, soit sous une menace militaire, soit pour se ravitailler, on dit, en effet, qu'il y a *levée* du blocus et celui-ci ne peut être rétabli qu'avec une notification nouvelle. S'il y a simple dispersion momentanée de l'escadre bloquante, on admet que c'est une *suspension* de blocus qui est repris sans formalités. Pendant la durée de l'interruption de l'effectivité, l'accès du port bloqué peut être ouvert aux neutres sans contravention de leur part.

La deuxième condition de validité est la notification. En plus de celle adressée au port bloqué, on distingue deux catégories de notifications. D'abord la notification *spéciale,* faite aux abords de la côte interdite par l'escadre de blocus aux navires neutres qui se présentent. Puis la notification *générale,* transmise par voie diplomatique par l'État qui institue le blocus et qui en avertit les gouvernements neutres à charge par eux de prévenir leurs ressortissants.

La notification générale est indispensable pour que les armateurs et les chargeurs ne fassent pas des préparatifs inutiles en vue de se rendre dans le port bloqué. Cependant on admet que le blocus peut être établi d'urgence sur place par un commandant de forces navales (blocus *de fait* de la jurisprudence anglaise). Dans ce cas, la notification spéciale aux bâtiments en cours de route est considérée comme suffisante.

La doctrine française exige la notification spéciale dans tous les cas. Il n'y a pas, en effet, possibilité de bonne foi de la part du neutre ainsi averti. La pratique anglo-américaine

est, au contraire, de se contenter de la notification générale ou diplomatique lorsque le blocus est établi par ordre du gouvernement belligérant. Dès que celle-ci est rendue publique, on admet une présomption de mauvaise foi à l'égard de tous les neutres. Des captures injustifiées peuvent ainsi être faites, ainsi qu'il advint lors de la guerre hispano-américaine en 1898. Sans doute, les cours des États-Unis relâchèrent finalement les paquebots français ainsi arrêtés, mais ce fut après des procédures longues et fort coûteuses.

Malgré ces inconvénients, la Déclaration de Londres de 1909 admettait comme suffisante la notification par voie diplomatique, avec quelques précisions pour bien établir que le navire neutre avait dû en avoir connaissance avant son départ pour le port bloqué.

Il peut arriver que la déclaration de blocus émane d'un gouvernement irrégulier, d'insurgés par exemple. En ce cas, le blocus est sans valeur tant que les insurgés n'ont pas obtenu la reconnaissance de la qualité de belligérants aux conditions que nous avons énoncées en leur temps. Il est plus usuel qu'un gouvernement régulier décide le blocus de localités occupées par des rebelles. Bien qu'il n'y ait pas là de guerre au sens complet du mot, la navigation étrangère devra cependant respecter cette interdiction qui vaut au moins comme mesure de police relevant de la souveraineté de l'État intéressé.

Reste à parler des effets du blocus ou plutôt de sa violation. Ses effets sont simples : ils donnent le droit d'arrestation et de confiscation du navire qui force ou tente de forcer un blocus. Nous avons déjà mentionné le torpillage brutal par les Allemands des navires rencontrés dans les zones qualifiées par eux d'interdites. Autant d'actes criminels sans précédents ni excuses.

La coutume moderne répudie, en matière de forcement de blocus, les anciens droits de prévention ou de suite. Le coupable doit être surpris dans le rayon d'action de l'escadre chargée du blocus et ne peut être saisi, en cas de fuite, que

si la chasse a été ininterrompue. Un projet de pénétrer par ruse dans le port bloqué ou le fait d'avoir franchi la ligne de surveillance sans être découvert ne donnent aucun droit de saisie, préventive ou postérieure, au profit des belligérants.

La sanction du blocus doit s'appliquer à tous les pavillons, sous peine de faire une faveur abusive à l'un d'entre eux. L'État bloquant doit notamment arrêter son propre commerce, malgré de nombreux précédents contraires. On peut tolérer le passage de navires en péril par suite d'avaries ou de bâtiments de guerre de puissances neutres ou, très exceptionnellement, de paquebots portant des correspondances postales également neutres.

Le navire arrêté pour forcement de blocus est traduit devant les cours de prises maritimes et jugé d'après la procédure déjà exposée. Il peut être relâché en cas de blocus non valable ou s'il est de bonne foi. Dans le cas contraire, il est confisqué au profit de l'État capteur.

§ 82. — **De la contrebande de guerre.** — Si, d'après les dernières guerres, le blocus ne paraît pas devoir être une gêne très lourde pour les neutres, il en est tout autrement de la contrebande de guerre, restriction dont l'importance croissante risque souvent de ressusciter l'ancienne interdiction générale du trafic neutre sur mer.

La notion fondamentale de la contrebande de guerre est très simple. De même que la contrebande vulgaire consiste à faire passer des marchandises en déjouant la surveillance de la douane, de même la contrebande de guerre est l'importation chez un belligérant d'objets de nature à l'aider dans la lutte et par conséquent à nuire à son adversaire. Lorsque l'appui ainsi donné est le fait d'un gouvernement neutre, nous savons que c'est une violation formelle des devoirs de la neutralité. Quand l'importation est accomplie par un particulier, elle rentre dans la liberté commerciale accordée aux neutres, mais les belligérants ont gardé le droit de se protéger en arrêtant et en confisquant la contrebande

de guerre. Bien que nous ayons mentionné les abus auxquels peut donner lieu l'extension de la notion de contrebande, il paraît difficile qu'elle disparaisse. Les belligérants n'admettront guère de laisser l'ennemi s'approvisionner et se renforcer à loisir quand ils pourront l'empêcher. En fait, la contrebande de guerre est réprimée dans tous les temps et dans tous les pays, mais sa réglementation soulève de sérieuses difficultés. Les puissances engagées dans la guerre tendent à restreindre le plus possible le trafic neutre qui aide l'adversaire, tandis que le négociant neutre désire vendre la marchandise la plus désirée et la plus largement payée, justement celle la plus utile au soutien de la lutte.

L'étude de la contrebande de guerre, dégagée des points de détails, se résume à déterminer quels sont les objets interdits et comment on peut déclarer que ces objets servent à l'ennemi. Il y a donc à examiner successivement : 1° Les listes de contrebande ; 2° la destination ennemie. Viennent ensuite, comme compléments, l'exposé des trafics assimilés au transport de contrebande de guerre et la sanction attachée par le Droit des gens à cette méconnaissance des devoirs de la neutralité.

La détermination des catégories multiples de contrebande de guerre est de première importance, puisque c'est indiquer les marchandises dont les belligérants entendent interdire le commerce. De nombreuses divergences se font malheureusement jour dans la doctrine comme dans la jurisprudence, les règlements et les traités des différents États. Il est donc impossible de présenter un tableau d'ensemble défini.

Au point de vue théorique, on devrait poser le principe que la liberté du commerce neutre étant la règle, la contrebande ne peut porter que sur des objets servant évidemment et directement à la conduite de la guerre : armes, munitions, équipements. Cette manière de voir est celle de nombreux traités dont les plus célèbres sont ceux des Pyrénées (1659), d'Utrecht (1713), d'Aix-la-Chapelle (1748), de Versailles (1783). On la retrouve dans les Ligues de neutralité armée

de 1780 et de 1800 et dans la plupart des règlements édictés par la France au cours des guerres récentes.

Mais, dès le XVIIe siècle, le grand jurisconsulte Grotius introduisait un élément nouveau en classifiant les marchandises neutres en trois catégories : 1° Celles à destination militaire évidente ; 2° celles ne pouvant jamais servir à la guerre ; 3° celles d'un usage équivoque *(res ancipitis usus)* dont l'emploi peut être tantôt pacifique, tantôt belliqueux (fer, charbon, cuir, etc.). Cette doctrine a été immédiatement adoptée par l'Angleterre sous le nom de contrebande relative ou occasionnelle, comme lui permettant de fixer la liste des objets défendus suivant les circonstances et au mieux des intérêts britanniques. Il n'est pas besoin de faire voir les dangers que cette incertitude fait peser sur le commerce neutre : une même marchandise sera innocente ou coupable suivant les intentions non du vendeur, mais du destinataire, et ces intentions seront appréciées par les belligérants eux-mêmes, toujours soupçonneux envers les neutres.

Malgré ces inconvénients évidents, la division tripartite de Grotius a rencontré des défenseurs et elle tend à se répandre de plus en plus. Elle a notamment été acceptée par la Conférence de Londres de 1909 et elle a été largement pratiquée dans la guerre de 1914. Nous nous croyons obligé d'en exposer la mise en pratique dans le Droit international contemporain.

En premier lieu sont les objets dits de contrebande absolue : armes de toutes espèces (même de chasse), munitions, équipements, chevaux, mulets et harnachements, navires de guerre et blindages, instruments pour la fabrication du matériel de guerre. Ces objets sont, sans réserves et sans qu'il soit besoin d'une déclaration des belligérants, toujours considérés comme interdits.

A l'inverse, la Déclaration de Londres de 1909 avait proposé une *liste libre,* c'est-à-dire formée de marchandises ne pouvant jamais être déclarées contrebande de guerre. Citons comme exemples : Les produits et remèdes pour les malades

et blessés, les pierres précieuses, les articles de modes, les objets d'art, les jouets d'enfant. Tout cela est assurément inoffensif. Mais la liste de Londres contenait une bien plus longue énumération que nous ne reproduirons pas parce qu'elle n'a pas été observée en fait dans la lutte contre l'Allemagne et que son contenu a été versé dans la troisième catégorie assimilée à la contrebande.

Cette dernière catégorie n'est autre que celle, définie plus haut, dite de contrebande relative ou accidentelle ou conditionnelle ou occasionnelle, tous termes synonymes. Le belligérant recherche si les objets y figurant servent ou non à la conduite de la guerre ou même si, d'après la pratique récente, ils sont de nature à aider l'ennemi à poursuivre la lutte. Rentrent dans cette définition : les vivres, les combustibles, les minerais et les métaux, la monnaie, le matériel de chemins de fer, les tissus de laine et coton, les graisses, le caoutchouc et bien d'autres choses encore. On peut même dire, d'après la conception du blocus économique qui tend de plus en plus à prévaloir comme moyen de lutte et de pression coercitive entre États, que toute marchandise importée augmente les ressources de l'adversaire et on revient d'une façon très nette à l'interdiction générale du commerce neutre. Il convient d'ajouter aussi que les divers produits, bruts ou fabriqués, sont de plus en plus utilisés dans les guerres modernes, surtout en raison de l'incorporation de toute la population, d'une façon directe ou indirecte, dans la conduite des hostilités. On arrive ainsi à retourner le principe posé plus haut et à confisquer comme contrebande toute marchandise neutre, sauf si on la laisse exceptionnellement passer. Si ce n'est pas le droit officiel, l'usage réel n'en est pas éloigné. Bien plus, les Allemands ont fréquemment coulé des navires neutres, sans examen de leur contenu, sur le simple soupçon qu'ils étaient à destination d'un port belligérant. Que deviennent alors les listes minutieuses de ce qui est permis et de ce qui est défendu ?

La Déclaration de Londres, dont nous parlons à plusieurs

reprises, n'avait jamais été ratifiée par la France et l'Angleterre. Ces deux puissances annonçaient cependant, en août 1914, vouloir mettre en vigueur ses principales dispositions, mais on s'aperçut vite qne l'Allemagne agissait autrement et se servait de cette déclaration pour s'approvisionner largement d'objets indispensables à la lutte. En même temps, le gouvernement de Berlin, par une procédure hâtive de réquisition générale et de rationnement officiel de toutes les denrées d'alimentation et des matières premières, supprimait la distinction entre la destination militaire et celle civile. Toute chose et tout le monde étaient versés dans la lutte.

Les Alliés évoluèrent alors vers une autre politique : l'isolement économique de l'Allemagne. Ils commencèrent par interdire à leurs nationaux tout commerce, même indirect, avec l'ennemi. Puis ils étendirent très largement les listes d'objets dont l'importation par les neutres en Allemagne était considérée comme contrebande. Enfin, en 1916, à titre de représailles contre les attaques sauvages des sous-marins teutons, les Alliés déclarèrent interdite toute expédition neutre vers l'Allemagne, même avec intermédiaire neutre, par application de la théorie, exposée plus loin, de la continuité du voyage. La Déclaration de Londres fut en même temps officiellement répudiée comme contraire aux circonstances (Décret français du 7 juillet 1916). Désormais, si le navire neutre portait de la contrebande, il s'exposait aux sanctions d'usage que nous examinerons bientôt. Si la cargaison était innocente, le neutre était amené quand même dans un port allié, sa marchandise débarquée, séquestrée jusqu'à la fin des hostilités ou parfois réquisitionnée contre indemnité. Le navire était renvoyé en pays neutre, sauf preuve de sa culpabilité en cas de contrebande de guerre. On voit que la gêne apportée au commerce neutre, pour être très notable et contre laquelle les États-Unis firent des réserves juridiques, était infiniment moins grave que les attentats des sous-marins allemands coulant sans merci ni avertissement dans le désir avoué de forcer les Alliés à capituler en quelques mois.

Guerre sauvage aux neutres, l'Amirauté de Berlin l'avoua cyniquement en 1917, forçant ainsi les États-Unis à la guerre pour la défense du droit.

Répétons que les Alliés avaient, au surplus, commencé par publier, d'après la Déclaration de Londres, des énumérations des marchandises classées comme contrebande relative. Ils ne troublèrent les neutres que par nécessité vitale et on ne saurait nier d'ailleurs que le blocus économique qui en est résulté ait notablement contribué à la défaite de l'Allemagne et de ses complices.

Abordons maintenant le second élément de la contrebande punissable : le transport à destination ennemie. Nous savons, en effet, que les neutres conservent le droit de trafiquer entre eux, fût-ce de matériel de guerre. Ce faisant, ils ne troublent pas les opérations militaires. Il est donc juste et nécessaire d'exiger que la marchandise suspecte ait pour destinataire un État belligérant ou tout au moins une personne qui soit le représentant de cet État. Le plus simple consiste à considérer comme coupable le trajet dont l'aboutissant est un port ennemi, mais ce principe logique est tenu en échec par une théorie célèbre, celle de la *continuité du voyage,* inventée il y a longtemps par la jurisprudence anglo-américaine et qui s'applique aussi bien au blocus qu'à la contrebande de guerre.

La théorie de la continuité de voyage se résume ainsi : soit un navire neutre chargé de contrebande de guerre à destination de l'ennemi mais faisant une escale intermédiaire dans un port neutre. Le voyage est coupé matériellement en deux sections : la première où le bâtiment a pour objectif un port neutre, la seconde où il cherche à atteindre la côte ennemie. Pas de doute sur le caractère coupable de la seconde section. Pour la première, on considère que l'escale intermédiaire n'est qu'un incident de route, même si la marchandise est apparemment consignée à destination de cette escale neutre. On supprime donc cette dernière et on considère que le voyage forme un tout *continu* à but ennemi. En

termes plus simples, la contrebande de guerre est saisissable dès son départ. De même, le navire soupçonné de forcement de blocus est confiscable dès sa mise en mer, sa destination immédiate fût-elle un ou plusieurs ports parfaitement en dehors des hostilités. C'est, comme on le voit, une résurrection du droit de prévention du blocus fictif.

Comme exemple, nous citerons l'affaire classique du *Springbok*, navire anglais se rendant aux Antilles anglaises et saisi par un croiseur fédéral dans la guerre de Sécession en 1863 sous prétexte que la cargaison du *Springbok* serait ultérieurement réexpédiée sur un port sudiste en état de blocus. Indiquons encore, en 1896, la capture par les Italiens, en guerre avec l'Abyssinie, du bâtiment hollandais *Dœlwyck* à destination du port français de Djibouti. On voit par là que la continuité de voyage est considérée comme acquise, même s'il y a déchargement dans le port neutre et réexpédition par un autre navire ou par voie de terre.

La théorie que nous venons d'exposer n'est pas sans base en ce sens qu'on ne peut pas s'en laisser imposer par l'indication d'une escale faite uniquement pour cacher la destination ennemie. Mais elle est aussi susceptible de nuire gravement aux neutres parce que les belligérants peuvent arriver, par son application, à empêcher le commerce de neutre à neutre qui est licite. Il semblerait juste que le belligérant ait la charge de prouver le caractère frauduleux de la destination neutre et de fournir l'indication du véritable bénéficiaire ennemi de la contrebande de guerre. Cette opinion était celle adoptée par la Conférence et la Déclaration de Londres de 1909, mais seulement lorsqu'il s'agissait de la contrebande relative et encore une présomption de culpabilité était-elle admise dans certains cas. Si on avait affaire à un transport de contrebande absolue, la destination ennemie était considérée comme acquise dès le départ du navire neutre. Quelle que soit la route suivie, le délinquant peut toujours essayer de prouver son innocence devant les cours des prises.

Dans la guerre de 1914-1919, la théorie de la continuité de

voyage a pris une très grande extension, lorsque la destination était un pays neutre limitrophe de l'Allemagne. Les Alliés ont adopté la pratique du « contingentement », c'est-à-dire de limiter les importations chez ces neutres au montant approximatif de leurs besoins réels et de considérer le surplus comme destiné à l'ennemi. Cette mesure était justifiée, en fait, par le ravitaillement intensif dont les Allemands trouvaient à bénéficier chez un certain nombre de commerçants neutres.

Au transport d'objets de contrebande, on assimile certains trafics maritimes favorables à l'ennemi et qu'on désigne de contrebande par analogie ou d'assistance hostile. Une rapide énumération fera voir clairement ce dont il s'agit.

Un navire neutre est affrété ou réquisitionné par l'ennemi. Il perd son caractère neutre et on le considère comme belligérant. En cas de réquisition, cette solution est évidemment rigoureuse pour l'armateur neutre, mais c'est en réalité le fait de la réquisition qui constitue l'acte dommageable à son égard. Une fois aux mains des combattants, le bâtiment subit les hasards de la lutte.

Un navire neutre ayant à bord un agent de l'ennemi ou se mettant aux ordres d'une escadre ennemie, navire charbonnier, par exemple, est assimilé au cas précédent. La pratique va même jusqu'à saisir les charbonniers vides, leur mission accomplie et en voyage de retour, mais on ne saurait inquiéter le bâtiment lors de navigations ultérieures qui ne seraient pas coupables en soi.

Un bâtiment neutre transporte des troupes, des fonctionnaires, des correspondances officielles des belligérants. Les personnes peuvent être faites prisonnières de guerre, bien que ce soit fort discutable pour des fonctionnaires civils. La correspondance postale est respectée en principe, bien que souvent visitée en fait. On laisse libres les messages adressés aux agents diplomatiques du belligérant en pays neutre et ces agents diplomatiques eux-mêmes. En 1861, les États-Unis durent relâcher des diplomates sudistes se rendant en Europe et arrêtés à bord du paquebot anglais *Trent*.

Un bateau neutre qui profite de la guerre pour faire un commerce dont les belligérants se réservent le monopole en temps de paix (intercourse coloniale ou trafic entre la métropole et ses colonies) est généralement considéré aussi comme se livrant à la contrebande de guerre. Cela remonte à la célèbre décision connue sous le nom de règle de la guerre de 1756 et rendue par le juge des prises anglais, Sir William Scott (plus tard ennobli sous le nom de lord Stowell). Ce juge déclara illicite, dans la lutte entre la France et l'Angleterre, les arrivages de produits des Antilles françaises vers la France sur navires hollandais, même avec escale intermédiaire en Hollande, origine, soit dit en passant, de la doctrine de la continuité de voyage. On sait que sous l'ancien régime les importations coloniales étaient réservées au pavillon national.

Cette dernière application de la notion de la contrebande par analogie prête à beaucoup de réserves. Il n'y a pas, comme dans les cas précédents, assistance directe donnée aux belligérants. On veut plutôt empêcher les neutres de profiter de la guerre pour développer leur industrie maritime, ce qui est une manière de voir nettement en opposition avec le droit des neutres de ne pas souffrir des hostilités tant qu'ils n'y prennent pas part, par présence ou appui déterminé.

Reste enfin à parler de la sanction de l'interdiction de la contrebande de guere, ordinaire ou par analogie. La sanction la plus générale est le droit de recherche ou de visite exercé par les belligérants sur tous les navires neutres. Ce droit s'accompagne de celui de saisir les objets interdits et, éventuellement, le navire lui-même.

Le droit de visite s'exerce identiquement comme à propos des navires de commerce ennemis. Répétons qu'il ne peut jamais s'exercer dans les eaux neutres, même celles de l'État dont relève le bâtiment suspect. De plus, l'officier visiteur a une tâche évidemment fort délicate à remplir en s'adressant à un navire neutre, des incidents internationaux étant toujours à craindre.

La visite peut se heurter à des incidents. Le neutre qui cherche à fuir, ou qui résiste, ou qui se fait escorter de croiseurs belligérants, s'expose à être arrêté de force, mais un signal d'arrêt préalable est indispensable. Aussi est injustifiable la conduite criminelle des sous-marins allemands qui ont coulé maints bateaux neutres sans avertissement ni visite ni résistance quelconque de leurs victimes. On peut dire, sans exagération aucune, que les Allemands se conduisaient, comme le dit la vieille définition des pirates, en ennemis du genre humain.

Les navires neutres se sont fait parfois escorter par un bâtiment de guerre de leur nationalité. C'est ce qu'on appelle le *convoi*. Le bâtiment de guerre n'est pas là pour interdire la visite par la force des armes, ce qui serait une violation évidente de la neutralité de l'État dont il bat les couleurs. Son rôle est seulement de s'interposer entre les navires de commerce convoyés et le croiseur visiteur pour donner à ce dernier l'assurance officielle que le convoi ne transporte pas de contrebande de guerre et éviter ainsi les longueurs de la visite. Le croiseur belligérant n'est pas obligé de croire à la parole du commandant du convoi et peut se livrer quand même à une perquisition de détail, mais c'est une mesure grave comme offensante pour l'officier neutre. Dans la pratique récente, le système du convoi paraît abandonné et nous n'en parlerons pas davantage.

La visite peut être infructueuse et le visiteur se retire. Si on trouve des soupçons de contrebande et que la recherche complète soit longue et délicate, le croiseur belligérant peut diriger le navire neutre sur un port de sa nation où on l'examinera plus à loisir. Ce n'est pas une capture à proprement parler, le neutre garde son pavillon et ne reçoit pas un équipage de prise à moins qu'il ne résiste. Avec la coutume des sous-marins allemands de torpiller tout navire aperçu par eux sans plus d'informé, l'arrêt et la visite des bateaux neutres était devenue très dangereuse pour le visiteur et le visité. Aussi les Alliés avaient-ils pris l'habitude de signaler

aux navires neutres, se dirigeant vers la Manche ou la mer du Nord, de passer au préalable par une rade anglaise où ils étaient en sécurité et où l'on procédait à la visite à loisir.

En cas de contrebande évidente, le neutre est alors sujet à la capture immédiate comme un bâtiment ennemi. Le pavillon belligérant est arboré et un équipage du croiseur capteur s'installe à bord pour conduire la prise dans un port national. Ces mesures, quand elles s'appliquent par exemple à un grand paquebot à passagers, sont toujours irritantes et froissent la dignité de l'État neutre. Aussi faut-il n'y recourir qu'en cas de nécessité.

C'est ainsi qu'il arrive fréquemment que le navire neutre ne transporte qu'une quantité infime de contrebande de guerre, bien que parfois d'une nature très grave : documents officiels, objets rares ou même chefs militaires. Dans ce cas, si la complicité du navire n'est pas nettement engagée, on se contente souvent de demander au neutre de livrer la contrebande et on le laisse libre de continuer sa route. Le capitaine neutre n'est d'ailleurs jamais obligé d'accéder à cette mesure et il ne peut pas l'exiger, remît-il tout ce qu'il a à bord. C'est la capture qui demeure le droit commun de l'usage international. Néanmoins, la remise de la contrebande contre liberté ultérieure est assurément avantageuse pour le neutre et elle est fréquemment usitée, spécialement à l'égard des paquebots. Le croiseur visiteur se fait, par exemple, livrer des nationaux belligérants se trouvant à bord et il s'éloigne avec ses prisonniers.

Lorsque le navire neutre est capturé et conduit vers un port belligérant, il peut se produire les mêmes incidents déjà examinés à propos des prises maritimes en général. Le seul que nous voulions reprendre est celui de la destruction de la prise par le capteur. Cette destruction doit être condamnée en principe encore plus que lorsqu'il s'agit d'un navire ennemi et elle provoque immanquablement un conflit avec l'État neutre. C'est ainsi qu'en 1904, une grave tension politique suivit le coulage par les Russes de navires anglais

transportant de la contrebande de guerre au Japon. Dans la guerre de 1914-1919, les Alliés ont soigneusement évité de détruire aucun bateau neutre. Par contre, les croiseurs allemands naviguant en haute mer (sans revenir sur les assassinats des sous-marins) ont presque toujours coulé leurs prises neutres, à l'exception de celles faites dans la Baltique où ils avaient intérêt à se ménager les sympathies suédoises.

Le neutre arrêté pour contrebande de guerre est traduit devant les tribunaux de prises en suivant exactement la procédure étudiée plus haut. A l'égard des objets de contrebande eux-mêmes, la sanction est invariable : ils sont déclarés de bonne prise et confisqués au profit de l'État capteur. Mais on ne s'arrête pas là. Très souvent, on confisque encore les marchandises innocentes embarquées sur le même navire quand elles appartiennent aussi au propriétaire de la contrebande. Il y a là une sorte d'amende contre le particulier neutre qui se justifie difficilement et qui rappelle les abus, parfois commis, où le capteur confisquait toute la cargaison la plus inoffensive sous prétexte que les propriétaires devaient se douter de la présence de la contrebande à bord.

Le sort du navire lui-même donne lieu à des discussions. Nombre d'auteurs proposent que le navire ne soit saisissable qu'en cas de résistance. Il serait plus rationnel de ne prononcer la confiscation que si l'on prouve que l'armateur et le capitaine ont connu le chargement de contrebande et en ont profité. La pratique française s'appuie sur une présomption fort critiquable : elle condamne le navire si la cargaison de contrebande forme une certaine proportion (tantôt la moitié, tantôt les trois quarts) du chargement total (Décret français du 7 juillet 1916).

Lorsque le navire neutre, sans être confisqué, n'en est pas moins conduit dans un port belligérant pour l'instruction du procès concernant la contrebande à son bord, il est d'usage de laisser à sa charge les frais de séjour et souvent ceux du procès, sauf son recours contre les chargeurs en faute. On

explique cette rigueur en disant que l'on veut ainsi décourager les armateurs neutres de tenter le commerce de contrebande même sur une petite échelle. C'est toujours l'idée, critiquable, d'une peine contre les particuliers neutres, alors que le belligérant n'a contre eux que la faculté de se défendre en interceptant le trafic destiné à l'ennemi.

Si toutefois la détention du navire neutre est nettement injustifiée, il a droit à des dommages-intérêts et parfois même le gouvernement dont il relève reçoit des excuses de la puissance belligérante, mais ces éventualités sont rares. On en trouve cependant des exemples dans la jurisprudence française (Décret du 5 décembre 1917, au *Journal officiel* du 24 décembre 1917).

Il résulte de tout ceci que le Droit de la neutralité maritime est encore fort incertain et nullement en voie de progrès. La violence des luttes modernes ne rend pas les puissances engagées dans la lutte disposées à beaucoup de tolérance envers ceux qui s'en tiennent à l'écart et en tirent même d'amples profits. Nous ajouterons aussi que, alors que l'Allemagne méconnaissait cyniquement toute règle juridique ou même humaine, des États neutres sont restés déplorablement muets, attitude qui, en toute impartialité, décourage quelque peu les personnes disposées au développement de la liberté des non-belligérants. Il y a des cas où le silence fait malheureusement parfois penser à une sympathie mal placée.

CONCLUSION

Les pages qui précèdent ne constituent assurément qu'un aperçu élémentaire du Droit international public, mais leur caractère schématique nous permet, par cela même, de nous faire une idée d'ensemble de cette science, d'en voir les imperfections et d'en apprécier les progrès possibles. L'impression générale qui se dégage pour nous de ces études est que les relations internationales sont acceptables tant que les puissances sont animées de bonne volonté réciproque. Elles deviennent, au contraire, nettement insuffisantes dès qu'un élément de litige apparaît. En d'autres termes, le Droit des gens serait approprié à une société idéale et, d'une façon malheureusement paradoxale, il suppose la suprématie des vertus politiques sur les passions et les instincts. Comme l'humanité est encore dominée par une mentalité moyenne fort inférieure, les principes généraux et les sanctions morales du Droit international deviennent aisément, en cas de conflits, des théories sans applications ou même oubliées d'une façon totale. En temps de paix, au contraire, le Droit des gens fonctionne d'une façon à peu près suffisante.

Ce n'est pas à dire que le Droit international de la paix atteigne la perfection. Il a, on le voit aisément, des défauts sérieux. C'est d'abord, pour rappeler un fait connu, l'absence de toute loi précise et son caractère essentiellement coutumier, c'est-à-dire souvent incertain ou contradictoire. C'est surtout le principe même du Droit des gens, l'indépendance des États, qui est un élément irrémédiable de faiblesse. Du moment qu'une puissance ne dépend que de sa propre

volonté, les rapports avec ses voisins relèvent uniquement de cette volonté, laquelle peut changer aisément et ne se connaît souvent pas bien elle-même. Pour mieux nous expliquer, le Droit des gens se trouve, même en l'absence de toute difficulté, dépendre des points de vue de gouvernements dont les intérêts immédiats sont ordinairement considérés comme dominants. Il s'ensuit que les relations entre États sont mêlées inextricablement avec la politique étrangère ou même la politique tout court, ce qui est peu désirable comme base juridique. La conséquence pratique est un jeu d'intrigues réciproques qui font taire trop souvent les principes élémentaires de justice et de morale. Pour parler une fois de plus le langage des réalités, la diplomatie considère fréquemment la ruse et la dissimulation comme des moyens licites de discussion et une clause ambiguë comme excellente à insérer dans un traité pour se ménager la possibilité de réclamations ultérieures.

Il n'est pas extrêmement facile de suggérer des remèdes à cette situation. Le mal principal est, avons-nous dit, l'autonomie absolue des États les uns à l'égard des autres. On en conclut logiquement qu'il faut supprimer ou tout au moins atténuer l'isolement réciproque des puissances et les soumettre toutes à des règlements généraux et supérieurs. C'est le mécanisme sur lequel repose le Droit privé avec ses codes et ses tribunaux. Mais, dans la vie internationale, la chose est malaisée. D'abord les hommes sont divisés en races dont l'organisation et la mentalité sont souvent tellement divergentes que les idées communes n'existent pas. D'autre part, l'histoire nous pousse à former des patries dont le sentiment le plus vif est un égoïsme nécessaire en présence des causes de destructions extérieures. Imposer une loi internationale par la force au nom des puissances dites les plus civilisées est une opération tentée plusieurs fois au cours des âges (empire romain, papauté, Sainte-Alliance). Les résultats n'en ont jamais été bons et n'ont abouti qu'à la domination transitoire de quelques souverains ou de quelques peuples. Il

faut attendre que les progrès et la diffusion d'une morale moyenne s'accroissent parmi les individus d'abord, chez les groupes collectifs ensuite. Alors, par l'effet de l'accord commun, dénommé aujourd'hui la courtoisie internationale et qui s'appellera plus tard la loi des nations, les rapports normaux entre États prendront l'allure assurée et tranquille des relations juridiques courantes des particuliers les uns envers les autres.

Mais n'insistons pas trop sur l'avenir quand le présent peut satisfaire ceux que contente une imperfection supportable de la nature humaine. Finalement, les puissances actuelles arrivent à vivre en temps de paix et même à vivre heureuses. Reportons-nous aux années qui ont précédé l'explosion de 1914 et chacun se souviendra d'un temps dont on aurait bien accepté la prolongation.

Là où le Droit international public devient brutalement insuffisant et réclame des perfectionnements nécessaires, c'est pour le règlement des conflits entre les États. Pour ne pas répéter des réflexions philosophiques déjà exposées et dont le rappel n'ajouterait rien, nous dirons simplement que le maintien de la guerre est la négation même du Droit. Tout le monde est d'ailleurs d'accord là-dessus, car nous ne ferons pas l'honneur d'une réfutation à certains publicistes allemands qui ont masqué leurs goûts ataviques de violence sous des doctrines hypocrites de perfectionnement social acquis au bruit des armes. La guerre est, nous ne le savons que trop, le pire fléau de l'humanité, elle n'avance rien et fait tout reculer vers le passé. De toutes les causes de destruction qui assaillent les hommes, la guerre est la plus meurtrière et, en même temps, la plus stupide puisqu'elle apparaît comme volontaire et le type de la maladie évitable.

La lutte sanglante ne semble pourtant pas devoir disparaître de sitôt, n'en déplaise aux efforts généreux et aux illusions respectables des personnes travaillant à sa suppression. Nous n'avons pas rapporté, au cours de notre livre, les opinions de tant de grands esprits et les négocia-

tions de tant d'hommes politiques de premier ordre qui ont essayé d'assurer le règne de la paix. Pour ne parler que des événements contemporains, nous indiquerons que des tentatives très sérieuses et très étudiées ont été faites dans les deux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907 ainsi qu'à la suite de la guerre de 1914-1919 lors de l'organisation de la Société des Nations. Nous ne tomberons pas dans le scepticisme pessimiste de dire qu'on n'a abouti à rien. Nous sommes, au contraire, convaincu que des résultats immédiats ont été acquis et de bons progrès accomplis vers un avenir meilleur. Mais un fait s'impose, impératif et meurtrier : la guerre existe et le Droit des gens n'arrive pas à empêcher les hécatombes par millions, les ruines par milliards.

Pourquoi cela? Parce que, dans l'ensemble, les hommes aiment la guerre ou, du moins, ne la détestent pas sérieusement. Elle est encore en harmonie secrète avec leurs sentiments les plus vifs. C'est un de nos instincts primitifs, et on le retrouve toujours, que de lutter et de dominer l'adversaire. La guerre satisfait encore notre désir de vanité, d'ambition, d'approbation : « nulle action humaine n'a été payée d'autant de gloire que la guerre » (Lavisse). Ajoutons-y qu'elle est souvent profitable matériellement, du moins en apparence, et que chacun espère être le vainqueur s'enrichissant des dépouilles du vaincu. Nous inclinerions même à penser que, dans les sociétés actuelles, l'attrait du lucre, la cupidité collective, s'unissant à la vieille ancestralité combative, sont les causes les plus puissantes pour faire préférer le jeu sanglant des armes aux solutions équitables du droit juste.

Après tout, l'humanité est jeune, très jeune, encore au stade de l'enfant qui casse ce qui lui fait obstacle, même ses jouets les plus chers, en un moment d'irréflexion. L'ère historique n'atteint pas sept mille ans et, en évaluant à une trentaine d'années la durée moyenne d'une génération, un calcul aisé montre que pas beaucoup plus de deux cents générations se sont succédé sur la planète depuis qu'il existe des rudiments d'organisation sociale. Deux cents fois seulement, car

l'instinct d'un homme ne varie guère du berceau à la tombe, deux cents fois seulement nos aïeux ont pu modifier un peu leur mentalité primitive, comprendre davantage la supériorité de l'esprit sur la matière, discerner un peu mieux le bien du mal, refréner la passion brutale au profit de la calme victoire de l'esprit. C'est bien peu quand on y réfléchit. L'avenir de l'humanité est, à moins de catastrophes imprévues, très supérieur à son passé. Autant nous ne croyons pas au règne immédiat et miraculeux de la sagesse, autant nous nous refusons à admettre la pérennité du mal et le maintien indéfini de la stupidité de la guerre.

Nous en avons d'ailleurs une preuve sous les yeux, preuve malheureuse achetée de trop de douleurs et de morts. C'est la lutte qui vient de dévaster l'Europe, sinon le monde entier. Singulier argument, dira-t-on, en faveur de l'avènement de la paix universelle. Et cependant il est réel. Car, en juillet 1914, une seule puissance, l'Allemagne, voulait la guerre et elle seule était en état de la faire. Nous ne soutiendrons pas qu'il n'y ait eu, dans l'histoire, de belliqueux que le gouvernement de Berlin ; nous répétons que, sans Guillaume II, ses ministres et son peuple, les horreurs que nous avons vécues n'auraient pas existé, parce que l'expérience a montré, à nos dépens, qu'aucun des Alliés n'était préparé à la bataille et ne savait même y penser.

Dans la conduite de la guerre voulue par elle, l'Allemagne a, on peut le dire en toute impartialité, révolté la conscience du monde entier. A l'examiner froidement dans quelques dizaines de siècles, les historiens de l'avenir trouveront cependant que les crimes allemands se confondent dans le recul des passés avec les us et coutumes des gens de guerre jusqu'à une époque voisine de nous. Les Allemands sont restés des primitifs, un peuple à mentalité arriérée et, comme tous les êtres d'intelligence inférieure à la moyenne, ils ne comprennent ni la réaction de l'entourage, ni le mépris qu'ils inspirent. Représentant une survivance des mœurs passées, nous les qualifions de barbares et ils soulèvent la colère et

la méfiance de toutes les nations civilisées. La raison en est moins un besoin de légitime défense contre les atrocités teutonnes que le sentiment profond que l'Allemand est un être rétrograde, vivant les yeux fermés à quelque chose de nouveau et de grand : l'apparition du Droit international, du Droit tout court, dans les rapports entre les peuples.

Certes, ce Droit est encore bien faible et mal dessiné. Quand on veut trop exiger de lui, il ploie sous la violence, mais il se redresse et se fait entendre jusque dans le bruit infernal des champs de bataille. Promesse de l'avenir, élément essentiel de civilisation et de progrès, base primordiale de tout bonheur durable, le Droit international est notre seule défense contre les retours à l'atavisme sauvage, contre la chute de l'humanité au-dessous de la psychologie des animaux. Il est consolant de constater que l'unique mais terrible adversaire de ce Droit a vu se dresser contre lui une coalition victorieuse de tout ce que la planète compte d'honnêtes gens au premier rang desquels la France a montré que ses plus nobles fils savaient mourir pour maintenir la justice.

Le Droit des gens existe. Nous le sentons vivre et nous l'aimons. Notre geste imparfait a essayé de montrer la voie. Que d'autres l'ouvrent et la suivent !

TABLE DES MATIÈRES

37,622. — Bordeaux, Imprimerie Y. Cadoret, 17, rue Poquelin-Molière.



